

# ALGUNAS CUESTIONES FUNDAMENTALES DE LA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA: VALORES Y OBJETIVOS

ANTONIO CALONGE VELÁZQUEZ\*

SUMARIO: I. Introducción. II Estructura. III. Valores y objetivos. 1. Elaboración de los preceptos. 2. Análisis de su contenido.

## I. INTRODUCCIÓN

Conocido cómo se llegó al texto que constituye el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, resulta necesario que, sin mayores preámbulos, nos adentremos en su conocimiento analizando, al menos, dos cuestiones. La primera, formal, tiene por objeto conocer la estructura del proyecto y, en definitiva, comprobar si la Convención ha dado respuesta a una de las aspiraciones de la Unión Europea de simplificar su base jurídica fundamental. La segunda, sustancial, pretende introducirse en el estudio de los valores y objetivos de esta entidad, sin duda, de carácter político que es la Unión que estamos construyendo.

## II. ESTRUCTURA

Una de las tareas que se asignó a la Convención y que ya estaba señalada en la Declaración nº 23 del Tratado de Niza fue –recordemos– «la simplificación de los Tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión, sin cambiar su significado».

Tras más de cincuenta años de vida comunitaria, la proliferación de Tratados constitutivos y de ampliación con sus sucesivas reformas y modificaciones han con-

---

\* Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Valladolid.

vertido prácticamente en ininteligibles –casi, incluso, para los expertos– los textos fundacionales de la Unión Europea. En efecto, son diecisiete los Tratados en sentido estricto, aunque no los únicos instrumentos normativos, que forman el llamado Derecho originario, que se reúne en varios volúmenes de múltiples páginas.

Los convencionales dando respuesta a la Declaración de Laeken que llegó a plantearse «la cuestión de si la simplificación y reorganización de los Tratados no deberían conducir a plazo a la adopción de un texto constitucional» ofreció un texto único que recoge todas las normas que integrarían el Derecho originario, si es que, tras la aprobación del nuevo proyecto de Tratado, esta denominación tiene sentido.

El proyecto de Constitución presentado a la CIG 2003 ha simplificado la base jurídica fundamental de la Unión Europea al reducir a un solo texto los Tratados constitutivos, de ampliación y de modificación de la Unión Europea, aunque debe señalarse que, por razones técnicas no muy bien explicadas, se mantiene el Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Protocolo Adicional nº 1).

En su redacción final, el texto de Constitución para Europa consta de 465 artículos y está estructurado en un Preámbulo, cuatro partes, cinco Protocolos y dos Declaraciones. Para MOREIRO se trata de un texto excesivamente largo y bastante farragoso<sup>1</sup>. No es esta, sin embargo, nuestra opinión, pues sin desdeñar las complejidades del texto propuesto, debemos tener presente de donde partimos que es, como sabemos, un volumen considerable de páginas que forman hoy el Derecho originario de la Unión Europea. Pues bien, todo ello queda reducido a un texto único, que es, sin duda, mucho menos largo y bastante menos farragoso que lo que hoy compone el primer gran sustrato del Derecho comunitario europeo.

El Preámbulo, que es un texto breve y que, en mi opinión, tiene intención de ser expresión de algunas ideas europeístas de pasado y de futuro que todos parecen aceptar, es, no obstante, rechazado por algunos Estados miembros por no ver reconocidas de manera explícita las raíces cristianas de Europa y ya ha sido criticado por el mismo autor que acabamos de citar que lo considera «un mal resumen de la evolución espiritual, cultural y política del continente europeo, preñado de eurocentrismo» y que «cotejado con los hermosos preámbulos de la Carta constitutiva de las Naciones Unidas y con el ya extinto Tratado constitutivo de la Confederación (*sic*) Europea del Carbón y del Acero (CECA), denota la baja intensidad de las luces que pretenden alumbrar el espíritu de las disposiciones del proyecto constitucional»<sup>2</sup>. Ideas que compartimos, en buena medida, pues transformación como la que se lleva a cabo en la Unión Europea con la aprobación de un texto al que se denomina Constitución, si bien bajo la forma de Tratado, merecería una profunda y ambiciosa declaración política del significado de esta «unión en la diversidad», como dice el propio preámbulo del proyecto de Tratado.

<sup>1</sup> MOREIRO, C.J., «Entre la Convención y la CIG: el diseño de la nueva Europa», *Política Exterior*, nº 95, 2003, p. 111.

<sup>2</sup> *Op. cit.*, p. 110.

La Parte I regula en 59 preceptos las cuestiones esenciales de la Unión, en definitiva, el modelo de Unión que establece. Es la calificada de «constitucional»<sup>3</sup> y se compone de nueve títulos:

- I: De la definición y los objetivos de la Unión.
- II: De los derechos fundamentales y la ciudadanía de la Unión.
- III: De las competencias de la Unión.
- IV: De las instituciones de la Unión.
- V: Del ejercicio de las competencias de la Unión.
- VI: De la vida democrática de la Unión.
- VII: De las finanzas de la Unión
- VIII: De la Unión y su entorno próximo.
- IX: De la pertenencia a la Unión.

La Parte II está integrada por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, que –como se recordará– fue elaborada por una Convención constituida al efecto y proclamada en el Consejo Europeo de Niza. Está formada por un Preámbulo y 54 artículos.

La Parte III, bajo la rúbrica de «De las políticas y el funcionamiento de la Unión» está formada por 342 artículos distribuidos en siete títulos, que regulan las políticas comunes y desarrollan las instituciones de la Unión. Aquí se regulan, bajo un mismo texto, lo que habían constituido los pilares de la Unión: comunitario e intergubernamentales, que ahora desaparecen pasando a ser considerados políticas comunes de esta entidad política.

Por último, la cuarta parte está formada por 10 preceptos que, bajo el título de «Disposiciones generales y finales», recogen, entre otras cuestiones, los símbolos de la Unión, la derogación de los Tratados anteriores, el ámbito de aplicación territorial, el procedimiento de revisión del Tratado y diversas cláusulas transitorias y de carácter jurídico que harán viable la aplicación de la Constitución para Europa.

Además, siguiendo la técnica bastante confusa de los actuales Tratados y que –a mi juicio– debería ser desterrada, se adjuntan cinco Protocolos y tres Declaraciones. Los primeros son los relativos al cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, la representación de los ciudadanos en el Parlamento Europeo y la ponderación de votos en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros<sup>4</sup>, el del Eurogrupo y el del Tratado EURATOM. Las Declaraciones, por su parte, tienen distinto carácter: la primera

---

<sup>3</sup> ALDECOA LUZURRAGA, F., «El resultado definitivo de la Convención Europea: la existencia de una Constitución para Europa», *Documento del Real Instituto Elcano*, p. 3, que puede verse en el sitio internet: <http://www.realinstitutoelcano.org> (consultado el día 17 de febrero de 2004).

<sup>4</sup> Este Protocolo es el único que no ha elaborado la Convención Europea, sino que es producto de la conferencia intergubernamental. En él se distribuye el número de escaños del Parlamento Europeo entre los Estados miembros para la legislatura 2004-2009 y se pospone hasta el 1 de noviembre del último año citado la entrada en vigor del sistema de adopción de decisiones previsto en el artículo I-24.

es aneja al Protocolo sobre la representación de los ciudadanos en el Parlamento Europeo y la ponderación de votos en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros y prevé la posición común de los Estados miembros en la adhesión de Rumania y Bulgaria en lo que respecta al número de escaños y el número de votos que se atribuirá a cada país; la segunda versa sobre la creación del servicio exterior europeo y, la tercera es la Declaración al Acta Final de firma del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa que prevé el momento en el que éste entrará en vigor.

### III. VALORES Y OBJETIVOS

La segunda cuestión que pretendemos analizar en estas páginas es, como hemos anunciado, de orden sustantivo. Tiene por objeto el estudio de algunos de los elementos esenciales del proyecto de Tratado constitucional y, lo que es más importante, de la entidad que crea, pues, muy expresivamente, el artículo I-1 del texto presentado es del siguiente tenor: «La presente Constitución... crea la Unión Europea...», significando así, para algunos, una idea de refundación<sup>5</sup>, mientras que para otros se trata de una mera refundición de textos<sup>6</sup>. Nosotros creemos, más bien, que estamos ante un desarrollo y profundización del modelo de integración que de manera tan exitosa viene funcionando desde hace más de cincuenta años, esto es, el modelo comunitario. En concreto, en las líneas que siguen nos vamos a ocupar de los valores y objetivos de la Unión Europea.

Los primeros artículos del proyecto de Tratado, como era de esperar, contienen los elementos definitorios de la entidad que crea y, a este respecto, los artículos I-2 y I-3 se ocupan de los valores y de los objetivos de la Unión Europea, respectivamente.

#### 1. Elaboración de los preceptos

El índice de Anteproyecto de Tratado Constitucional o, mejor dicho, el proyecto de arquitectura del futuro Tratado, elaborado por el *Praesidium* y presentado al pleno de la Convención en su sesión de 28 de octubre de 2002, en la primera de sus

---

<sup>5</sup> En este sentido, MOREIRO, C.J., *op. cit.*, p. 105, habla de «pacto refundador» del proceso de integración europeo y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «El proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 15, 2003, p. 531, después de señalar que se limita a simplificar, consolidar y actualizar lo conseguido hasta el momento, también habla de una «refundación» de la Unión Europea en la que se deroga el Tratado de la Comunidad Europea y el Tratado de la Unión Europea (artículo IV-1) y la Unión Europea (refundada) sucederá con la necesaria continuidad a las Comunidades Europeas y a la Unión (artículo I-1).

<sup>6</sup> Así se expresa, MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, José Luis, «La nueva “Constitución” de la Unión Europea», *Cuadernos de pensamiento político*, nº 1, 2003, p. 175, señala que «estamos ante una refundición de los actuales Tratados de la Unión y de la Comunidad Europea, con algunas innovaciones que en nada sustancial alteran la naturaleza, funciones y estructura de la organización supranacional europea».

partes, que recogía las cuestiones fundamentales, definía por qué los Estados miembros habían decidido reunirse, esto es, cuáles son los valores y los objetivos que los unen y contenía un artículo 2, que enumeraba los valores de la Unión: dignidad humana, derechos fundamentales, democracia, Estado de derecho, tolerancia, respeto de las obligaciones y del derecho internacional; y un artículo 3, que establecía objetivos generales de esta organización tales como: la salvaguardia de los valores comunes, intereses e independencia de la Unión; la promoción de la cohesión económica y social; el fortalecimiento del mercado común y de la Unión Económica y Monetaria; la promoción de un alto nivel de empleo y de protección social; una alto nivel de protección del medio ambiente; el fomento del progreso tecnológico y científico; la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia; el desarrollo de una política exterior y de seguridad común y de una política de defensa, a fin de defender y promover los valores de la Unión en el exterior<sup>7</sup>.

Consecuentemente, el *Praesidium*, meses después, presentó a la Convención (sesión de 6-7 de febrero de 2003), en la primera tanda de artículos (Proyecto de artículos 1 a 16 del Tratado Constitucional<sup>8</sup>) sendos preceptos del siguiente tenor:

**Artículo 2. Valores de la Unión.**

*La Unión se fundamenta en el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, valores que son comunes a los Estados miembros. Su fin es ser una sociedad pacífica que practique la tolerancia, la justicia y la solidaridad.*

**Artículo 3. Objetivos de la Unión.**

1. *El objetivo de la Unión es promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos.*

2. *La Unión obrará en pro de una Europa con desarrollo sostenible basado en un crecimiento económico equilibrado y en la justicia social, con un mercado único libre y una unión económica y monetaria, persiguiendo el pleno empleo y generando un alto grado de competitividad y un nivel de vida elevado. Fomentará la cohesión económica y social, la igualdad entre hombres y mujeres y la protección medioambiental y social, e impulsará el progreso científico y tecnológico, incluida la exploración espacial. Alentará la solidaridad entre generaciones y entre Estados, así como la igualdad de oportunidades para todos.*

3. *La Unión constituirá un espacio de libertad, seguridad y justicia en el que se desarrollen los valores compartidos y se respete la riqueza de su diversidad cultural.*

4. *Al defender la independencia e intereses de Europa, la Unión procurará promover sus valores en el resto del mundo. Contribuirá al desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el mutuo respeto entre los pueblos, la erradicación de la pobreza y la*

<sup>7</sup> Véase el documento CONV 369/02, Bruselas, 28 de octubre de 2002, en el sitio internet <http://european-convention.eu.int/docs/sessplen/00369.es2.pdf> (consultado el día 1 de marzo de 2004).

<sup>8</sup> Véase el documento CONV 528/03, Bruselas, 6 de febrero de 2003, en el sitio internet: <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/03/cv00/cv00528es03.pdf> (consultado el día 1 de marzo de 2004).

*protección de la infancia, la estricta observancia de los compromisos jurídicos internacionales adquiridos y la paz entre los Estados.*

*5. Estos objetivos se perseguirán por los medios apropiados, según el grado en que la presente Constitución atribuya a la Unión las competencias pertinentes.*

Pues bien, a estos preceptos los convencionales, siguiendo el método de trabajo que hemos descrito más arriba, presentaron un buen número de enmiendas.

El artículo 2 sumó un total de 92 enmiendas, que el Presidente de la Convención agrupó en torno a dos grandes grupos bastante desequilibrados.

El primero versa sobre la definición y contenido de los valores mencionados. Un buen número de enmiendas presentadas demandaban la inclusión de la «igualdad» entre los valores de la Unión enunciados por el precepto e, incluso, un alto número de ellas quería que se incluyera, de manera específica, la «igualdad entre hombre y mujer». Así, también existían un buen número de enmiendas que reclamaban la inclusión de la «solidaridad» o de la «justicia» o la «justicia social» entre los valores que enunciaba esta propuesta de artículo. El Presidente de la Convención, en su informe resumido presentado al pleno de 27 y 28 de febrero de 2003 sobre el debate de las enmiendas de los artículos 1 a 4 del proyecto de Constitución, después de resaltar la estrecha vinculación con el artículo 45 de la Constitución (finalmente, será el artículo I-58), llamó la atención acerca de la escasamente sólida definición jurídica de estos valores que se proponían incluir, lo que podría hacer que se entablara un procedimiento no fundado contra un Estado miembro<sup>9</sup>, descartando así su inclusión en el texto final, lo que no ocurriría en el caso de la igualdad que es, en efecto, un valor reconocido por todos y, contrariamente a lo que manifestó el Presidente de esta reunión, de una gran fundamentación y solidez jurídica.

Otras enmiendas –dentro de este mismo grupo– se dirigían a precisar o matizar, si bien con un nada desdeñable calado político, algunos de los términos empleados en la redacción del precepto; de este modo, frente a la expresión «derechos humanos» muchos convencionales sugerían se utilizara la expresión «derechos fundamentales» o, también, «derechos y libertades fundamentales».

El segundo grupo de enmiendas, cuantitativamente menos numeroso que el anterior, tenía por objeto la posible introducción de una referencia al hecho religioso. En este sentido, destacamos la formulada por un grupo de convencionales (titulares y suplentes) que pretendían la introducción de un apartado 2 a este artículo del siguiente tenor: «The Union's values include the values of those who believe in God as the source of truth, justice, good and beauty as well as of those who do not share such a belief but respect these universal values arising from other sources» o la presentada por Gianfranco FINI –más modesta– que abogaba por añadir la siguiente frase: «La Unione riconosce le comuni radici giudaico cristiano come valori fondanti del suo patrimonio». El Presidente indicó que el *Praesidium* había mantenido tam-

---

<sup>9</sup> Véase el documento CONV 601/03, Bruselas, 11 de marzo de 2003 en el sitio internet citado en la nota anterior (consultado el día 2 de marzo de 2004).

bién esta discusión antes de considerar que, en caso de que se introdujera esa referencia reconociendo la aportación de las religiones a la civilización europea, su lugar más adecuado sería en el preámbulo (como así ha ocurrido) y no en el propio cuerpo de la Constitución. También hubo alguna enmienda, finalmente, que deseaba se recogiera de manera explícita la separación entre la Unión Europea y las Iglesias.

El artículo 3, por su parte, recibió 167 enmiendas que planteaban sugerencias de añadidos y precisión de diversos objetivos, aunque pocas se oponían al enfoque básico elegido por el *Praesidium*.

Los principales temas resultantes del debate, siguiendo al Presidente de la Convención, fueron:

Con respecto al apartado 1

- No se presentó enmienda alguna para su discusión.

En relación al apartado 2:

- La inclusión en el apartado 2 del artículo 3 de una referencia a la «economía social de mercado», que consta en el texto final, o «al modelo social europeo», aunque se destacó, con todo, que, sin perjuicio de ese añadido, el proyecto presentado respetaba el equilibrio político de base.
- La inclusión de una referencia a una «economía abierta de mercado con libre competencia» sin que por fuerza contradiga la sugerencia anterior, y al objetivo de un «crecimiento no inflacionista»
- Una expresión más completa del objetivo de protección del medio ambiente, dentro del marco del principio de desarrollo sostenible.
- El añadido de la idea de «cohesión territorial» a la de la cohesión económica y social.
- La sustitución del objetivo del «pleno empleo» por una referencia a un «alto nivel de empleo».
- La necesidad de precisar ámbitos de discriminación contra los que la Unión debería luchar.
- La mención expresa de varios elementos del modelo social europeo, como la lucha contra la exclusión social, la promoción de la calidad del trabajo o el acceso a la educación, a la formación o a unos servicios de interés generales de calidad.
- La inclusión de una referencia a la cooperación transfronteriza de las regiones.

En relación al apartado 3:

- La inclusión del respeto a la diversidad, no sólo cultural, sino también lingüística, incluso respeto del derecho a las minorías nacionales, étnicas, etc.

Por lo que respecta al apartado 4:

- Una redacción más «abierto» hacia el mundo.
- Una referencia a la seguridad o la integridad europea.

- Especial referencia al «respeto del Derecho internacional» o mención a las Naciones Unidas y su Carta.
- Una mención a los derechos fundamentales en general y no sólo los derechos del niño.

Por último, pretendía destacarse la importancia del principio de que la Unión se dote de los medios necesarios para alcanzar estos objetivos y llevar a cabo sus políticas.

Pues bien, después de estas enmiendas y el correspondiente debate, primero, en el Praesidium y, después, en el Pleno, la Convención Europea acordó los artículos I-2 (Valores de la Unión) y I-3 (Objetivos de la Unión) del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, que dicen lo siguiente:

**Artículo 2. Valores de la Unión.**

*«La Unión se fundamenta en los valores de respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto a los derechos humanos. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la no discriminación».*

**Artículo 3. Objetivos de la Unión.**

*«1. La finalidad de la Unión es promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos.*

*2. La Unión ofrecerá sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores y un mercado único en el que la competencia sea libre y no esté falseada.*

*3. La Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado, en una economía social de mercado, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico.*

*La Unión 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.*

*La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la preservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.*

*4. En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. 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, la estricta observancia y el desarrollo del Derecho internacional, y en particular al respeto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas.*

*5. Estos objetivos se perseguirán por los medios apropiados, con arreglo a las competencias atribuidas a la Unión en la Constitución».*



## 2. Análisis de su contenido

El Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa señala, como venimos exponiendo, en su artículo I-2 los valores básicos que hacen que los ciudadanos europeos nos sintamos parte de la misma unión en cuanto se trata de valores que todos compartimos y en su artículo I-3 los objetivos generales que justifican la creación de la Unión Europea como entidad política para el ejercicio en común de determinados poderes a escala europea.

La Convención Europea, sin ánimo de exhaustividad, ha recogido una serie de valores comunes a los Estados miembros que constituyen expresión del modelo europeo de sociedad en que vivimos, una sociedad caracterizada, como dice el propio precepto por el pluralismo, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la no discriminación. Estos son: la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos. Se trata de valores esenciales que emanan de la sociedad y que son la razón de ser del proyecto de construcción de una Europa unida.

Debemos poner de relieve que no son éstos los únicos valores que se recogen en el Proyecto de Tratado, ni éste el único precepto que recoge los valores de la Unión, aunque su expresiva rúbrica así parezca indicarlo. Para empezar, el preámbulo que abre el texto aprobado por los convencionales, el propio artículo 3, que luego comentaremos o, en fin, la Parte II del texto contienen, asimismo, valores de la Unión que bien podrían calificarse de básicos o esenciales como los del precepto que analizamos. La solidaridad, la justicia, la igualdad entre hombres y mujeres, la tolerancia, etc., son valores que muy bien podrían estar expresamente enunciados en este artículo I-2 del Proyecto de Tratado. Y, en fin, la Parte II de este texto, sin ir más lejos –insisto–, está plagada de valores, como no podía ser de otra manera, al tener por objeto la regulación de los derechos fundamentales de los europeos; así, desde sus primeras líneas, en su mismo preámbulo, por ejemplo, señala que «La Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad...».

De todos los valores que se enuncian en este precepto que comentamos, nos interesa destacar uno: el de democracia y ello por dos razones: de un lado, por cuanto constituye, en mi opinión, una buena síntesis de todos los demás y, de otro, porque se proyecta a lo largo del texto del Tratado en otros lugares, también fundamentales.

La democracia en la Unión Europea tiene, como bien sabemos, una dimensión externa y otra interna. Los Estados que la integran tienen que ser democráticos y, por ello, como de manera muy acertada ha escrito LINDE PANIAGUA<sup>10</sup>, «la democracia no es un asunto interno en el seno de la Unión, sino que, por el contrario, concierne a la totalidad de los Estados miembros y a la totalidad de los ciudadanos europeos».

---

<sup>10</sup> LINDE PANIAGUA, Enrique, «Realidades y perspectivas de la construcción europea», *RDUE*, nº 1, 2001, p. 188.

El artículo I-58 del Proyecto de Tratado constituye manifestación expresa de la afirmación que acabamos de asumir. En efecto, en él se establecen con la finalidad de que este valor no quede en un mero ejercicio de retórica sendos procedimientos para el control del cumplimiento por los Estados miembros de los postulados democráticos de la Unión Europea y un sistema de sanciones para los Estados que atenten contra los valores enunciados en el artículo I-2.

Por lo que respecta a los procedimientos, el precepto en cuestión distingue según se trate de constatar la existencia de un «claro riesgo de violación grave», es decir, que la infracción todavía no se ha producido, pero la situación apunta a que fácilmente se dará o de constatar la existencia de «una violación grave y persistente» de los valores sobre los que se funda la Unión Europea, esto es, cuando se ha producido una infracción real y efectiva.

En el primer caso, a propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión, con la aprobación del Parlamento Europeo y previa audiencia del Estado miembro de que se trate, el Consejo de Ministros podrá adoptar, por mayoría de cuatro quintas partes de sus miembros, una decisión europea en la que constate la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores enunciados en el artículo 2, así como dirigirle las recomendaciones que estime conveniente. Periódicamente, el Consejo de Ministros comprobará si los motivos que han llevado a tal constatación siguen siendo válidos (apartado 1).

En el segundo supuesto, esto es, cuando se trate de una violación grave y persistente, la iniciativa del procedimiento recae en un tercio de los Estados miembros o en la Comisión y se plantea ante el Consejo Europeo. Éste invitará al Estado miembro afectado a presentar las observaciones que estime convenientes, es decir, oír al Estado miembro afectado y previa aprobación del Parlamento Europeo podrá adoptar por unanimidad una decisión europea en la que constate que se produce el supuesto de hecho previsto en este apartado (apartado 2).

Las sanciones que pueden imponerse al Estado miembro infractor vienen señaladas en el apartado 3 del artículo que comentamos. Se ha previsto la suspensión de determinados derechos derivados de la aplicación de la Constitución al Estado miembro de que se trate (sin especificar), incluidos los derechos de voto del Estado miembro en el Consejo de Ministros, sin que conlleve la suspensión de las obligaciones. Lo que no se ha contemplado, como tampoco se hizo en el Tratado de Amsterdam, es la expulsión de un Estado miembro, aunque sí, en esta ocasión la retirada voluntaria, a tenor de lo previsto en el artículo I-59 de este Proyecto. Las sanciones las adoptará, modificará o derogará el Consejo de Ministros por mayoría cualificada, sin tener en cuenta el voto del Estado miembro de que se trate y teniendo presente que las abstenciones de miembros presentes o representados no impedirán la adopción de las decisiones.

Otra importante plasmación del valor de la democracia en el proyecto de Tratado de Constitución para Europa lo encontramos en el nuevo –y, a la vez, novedoso– Título VI de la Parte I, que lleva por rúbrica «De la vida democrática de la Unión».

Este Título reúne, como ha señalado ALDECOA LUZURRAGA<sup>11</sup>, una serie de artículos de distinta relevancia pero que recogen, en esencia, la peculiar manera de entender la democracia en la Unión Europea. Integrado por ocho preceptos de desigual trascendencia señala los principios que deben presidir las relaciones entre la Unión y sus ciudadanos. Su precepto cabecera es un texto nuevo que establece el principio según el cual los ciudadanos son iguales ante las instituciones de la Unión y que ha dado en denominar de «igualdad democrática» («La Unión –puede leerse en el artículo I-44– respetará en todas sus actividades el principio de igualdad de sus ciudadanos»). A continuación, recoge los principios de democracia representativa y participativa; el reconocimiento y la promoción de los interlocutores sociales y del diálogo social, respetando la autonomía de aquellos; el defensor del pueblo europeo; la transparencia de los trabajos de las instituciones de la Unión; la protección de datos personales y el estatuto de las iglesias y organizaciones confesionales. Son principios que permiten al ciudadano comprender que puede contribuir a la elaboración de las decisiones de la Unión y puede seguir el procedimiento de adopción de decisiones en el seno de esta organización, así como evaluarlo, esto es, que persiguen finalizar o poner remedio, al menos, al tantas veces denunciado déficit democrático de la Unión Europea.

Teniendo presente, como hemos indicado, la desigual importancia de los principios reconocidos en este Título, me parece necesario destacar, aunque sea en un breve esbozo, los principios de democracia representativa y, sobre todo, participativa, que hacen referencia directamente a la intervención de los ciudadanos europeos en la vida política en sentido amplio de la Unión. Mientras el primero –más conocido– tiene un carácter imperativo, el segundo –quizá, por su novedad– es más ambiguo<sup>12</sup>.

El artículo I-46 enuncia los elementos esenciales de la democracia participativa y tiene por objeto dotar de un marco y un contenido al diálogo entre las instituciones y la sociedad civil. Así, en su apartado 1, obliga a las instituciones de la Unión a dar a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por las vías apropiadas (foros, charlas en internet y otros mecanismos similares), la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de acción de la Unión; mantener un diálogo, abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil, mencionando de manera expresa a aquéllas al lado de ésta, ya que existen asociaciones de naturaleza distinta a la de la sociedad civil (sindicatos de trabajadores, asociaciones empresariales, asociaciones representativas de los intereses de las regiones y entidades locales, etc.); mantener consultas con las partes interesadas; concluyendo con la instauración de una suerte de «iniciativa popular», pues –como puede leerse en el apartado 4 de este artículo– a instancia de al menos un millón de ciudadanos de la Unión procedentes de un número significativo de Es-

<sup>11</sup> «El resultado definitivo...», cit., p. 11.

<sup>12</sup> MOREIRA, C.J., «Entre la Convención...», cit., p. 112, considera que el concepto de democracia participativa se ha acuñado en este proyecto de Tratado confusamente y articulado de manera difusa.

tados miembros, puede pedirse a la Comisión que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen requiere un acto jurídico de la Unión a efectos de la aplicación de la Constitución, remitiéndose a futuras leyes europeas la regulación de esta nueva figura en el ordenamiento jurídico de la Unión.

Los objetivos de la Unión, por su parte, constituyen la guía para alcanzar la meta final, que no conocemos, de este proceso de integración supranacional europeo, pero que, si atendemos a la celeberrima Declaración Schuman de 9 de mayo de 1950, debería ser la creación de una federación europea. En todo caso, estamos ante un una organización en permanente formación que, en palabras de Jacques Delors, «in search of its soul».

Los convencionales han optado, frente a lo que venía siendo práctica común en los Tratados anteriores, por establecer unos pocos objetivos generales que justifican la existencia de la Unión Europea, pues –recuérdese–, como ya hemos destacado, que, a tenor de lo dispuesto en el artículo I-1 se crea la Unión Europea.

Si desde el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero las altas partes contratantes –por seguir la terminología de estos textos– fijaban unos objetivos comunes muy específicos que respondían a la organización que se creaba o en el Tratado de la Unión Europea de 1992 se decidió el establecimiento de unos objetivos concretos que responden a los distintos ámbitos de actuación (comunitario o intergubernamentales) de la Unión, el Proyecto de Tratado de Constitución para Europa contiene un precepto afirmando unos objetivos generales, que se conciben como «los principales fines que hacen necesaria la creación de la Unión para el ejercicio de determinados poderes en común a escala europea»<sup>13</sup>.

En el primer apartado se destaca el objetivo de «la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos». Se enuncia, pues, el objetivo fundacional explícito que ha sido motor entero del proceso que llevamos desarrollando desde hace ya más de cincuenta años: la paz mediante la superación definitiva de la política estatal de poder y, por tanto, de equilibrio de potencias que recurren a la guerra para la búsqueda de soluciones. Este objetivo estratégico principal, como lo ha definido algún autor<sup>14</sup>, tiene, como el valor de la democracia, una dimensión interna y otra externa, pues no se trata exclusivamente de mantener la paz europea, sino que también debe actuar como pauta de comportamiento en sus relaciones con el resto del mundo, por lo que, a propósito, en el apartado 4 de este mismo precepto se puede leer que (la Unión Europea) «Contribuirá a la paz», así como que observará de manera estricta el Derecho internacional y en particular respetará los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

Otro objetivo estratégico principal viene señalado en el apartado segundo: crear un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, así como un mercado único de libre competencia.

---

<sup>13</sup> Véase el documento CONV 528/03 en el sitio internet <http://register.consilium.eu.int/> (consultado el día 8 de marzo de 2004).

<sup>14</sup> LINDE PANIAGUA, E., «Realidades...», cit., p. 187.

El tercer apartado recoge en apretado y acertado resumen los objetivos que tradicionalmente venían siendo considerados comunes desde la aparición y consecuente desarrollo de las Comunidades Europeas. Por ello, se citan expresamente entre los objetivos de esta Unión Europea que se crea los siguientes:

- un desarrollo sostenible basado en un crecimiento equilibrado, en una economía social de mercado altamente competitiva, que fomente el pleno empleo y el progreso social, científico y técnico, en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente.
- la lucha contra la marginación social y la discriminación fomentando la justicia, la protección social, la igualdad de género, la solidaridad intergeneracional y la protección de los derechos del niño.
- el fortalecimiento de la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros.
- el respeto a la riqueza de la diversidad cultural y lingüística europea velando por la preservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.

Si observamos, estos objetivos, que encuentran su base en los que ya contemplan los actuales Tratados comunitarios, constituyen una recopilación de todos aquellos logros y principios que forman parte del acervo histórico de la Unión y que no podían perderse o quedar diluidos por otros más grandilocuentes, pero menos aferrados a la tradición comunitaria.

El apartado 4, en fin, hace un elenco de los objetivos que perseguirá la Unión en materia de acción exterior o, como dice la propia disposición constitucional, «en sus relaciones con el resto del mundo». En este sentido, la Unión Europea:

- afirmará y promoverá sus valores e intereses; y
- 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, la estricta observancia y el desarrollo del Derecho internacional, y en particular al respeto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

Estos objetivos se complementan con los específicos de la acción exterior de la Unión, que parecen regulados en el Título V de la Parte III del Proyecto de Tratado, especialmente en su artículo III-193.

Como vemos, la Unión Europea quiere ayudar a hacer del planeta tierra un espacio de paz, democracia, seguridad y bienestar, esto es, desea para este mundo lo que ella misma trata de conseguir.

El precepto concluye, finalmente, con un apartado 5, que –a mi juicio– debería constituir un artículo separado, apelando a los medios apropiados (sin especificar) para desarrollar estos objetivos, de conformidad con las competencias atribuidas a la Unión en esta Constitución. En mi opinión, debería haberse hecho un esfuerzo para, al menos, indicar algunos de los medios de que se servirá la Unión para la realiza-

ción de la labor que se encomienda, lo que se enmarcaría en la tradición comunitaria, ya que desde la aprobación de los Tratados de París y Roma encontramos un precepto dedicado a los medios de que dispondrá la Comunidad para la consecución de los fines señalados.