



MEDITERRANEO ECONOMICO

# Europa en la encrucijada

- Visiones de Europa
- El intento Constitucional: causas y soluciones de la crisis
- Nuevos desafíos, nuevas políticas europeas
- La cuestión turca y los límites de Europa
- La Europa del Euro
- La Europa social





# EL PROCESO CONSTITUYENTE ABIERTO Y EL TRATADO DE REFORMA

Enrique Barón Crespo \*

## I. Introducción

La convocatoria por el Consejo Europeo de junio de 2007 de una Conferencia Intergubernamental (CIG) para reelaborar como Tratado de Reforma la mayor parte de los avances del Tratado Constitucional, abre una nueva etapa en la historia de la construcción europea como un proceso constituyente abierto.

Una ojeada al Cuadro 1 sitúa el proceso en su perspectiva histórica, y permite comprender con mayor claridad en muchos discursos el significado de la expresión «proceso constituyente abierto».

Frente al relato habitual de un proceso centrado únicamente en la creación de un mercado común a través del método funcional, el paso a paso de los «petits pas», hay que recordar que para los padres fundadores de la UE hubo dos principios que guiaron su actuación: la creación de una Europa unida que fundamentara su futuro en valores compartidos de democracia y derechos humanos; y que fuera capaz de superar una lucha por la hegemonía entre Estados-nación que generaba con implacable regularidad conflictos crecientemente destructivos.

Esta preocupación se puso de manifiesto en el Congreso del Movimiento Europeo de La Haya de 1948, en donde por primera vez líderes políticos, empresariales y sociales tanto de vencedores como de vencidos se reunieron para plantear el futuro de Europa. El Presidente del Congreso, Winston Churchill, lo definió con valor en términos de palpitante actualidad:

«El movimiento por la Unidad de Europa debe ser una fuerza positiva que saque su fortaleza de nuestro sentido de comunidad de valores espirituales. Es una expresión dinámica de fe democrática, basada en una concepción moral e inspirada por un sentido de misión. En el centro de nuestro movimiento está una Carta de Derechos Humanos, guardada por la libertad y sostenida por la ley. Es imposible separar la economía y la defensa de la estructura político general, La ayuda mutua en el campo económico y la defensa militar conjunta deben ir acompañadas, paso a paso, por una actuación paralela de mayor unidad política. Se dice con verdad que esto implica algunos sacrificios o una fusión de soberanía nacional. Prefiero mirarlo como la asunción gradual por todas las naciones afectadas de esa soberanía más amplia, que es la única que puede proteger sus costumbres y características distintivas y diversas».

Ninguno de sus sucesores en Downing Street se ha atrevido a decir nada parecido.

\* Presidente de la Delegación Española del Grupo Socialista en el Parlamento Europeo.

**Cuadro 1. La Evolución de la UE**

| Fecha | Período y procedimiento   | Ampliación  |
|-------|---|---|
| 1950  | Declaración del 9 de mayo anunciando la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA).   |   |
| 1952  | Firma del Tratado de la Comunidad Europea de Defensa, rechazado en 1954 en la Asamblea Nacional francesa.   |   |
| 1953  | La Asamblea <i>ad hoc</i> presenta el proyecto de Comunidad Política Europea.   |   |
| 1957  | Tratado de Roma por el que se crea la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM).  |   |
| 1970  | Entrada en vigor del sistema de apoyo monetario, la financiación de la PAC y aprobación del Proyecto Werner de Unión Económica y Monetaria.   |   |
| 1973  |   | Entrada de Reino Unido, Dinamarca e Irlanda   |
| 1979  | Elección directa del Parlamento Europeo.  |   |
| 1981  |   |   |
| 1984  | Aprobación del proyecto de Tratado Spinelli por el PE.  | Entrada de Grecia.  |
| 1986  | Firma del Acta Única:<br>- Procedimiento de cooperación.  |   |
| 1990  | Convocatoria de la CIG para elaborar el Tratado de la Unión.  | Entrada de España y Portugal.   |
| 1992  | Firma del Tratado de la Unión Europea de Maastricht: como Unión Política, Económica y Monetaria:<br>- Ciudadanía europea y moneda única.<br>- Codecisión.<br>- Votación de investidura de la Comisión.<br>- PESC y JAI. | Unificación alemana.  |
| 1995  |   |   |
| 1997  | Adopción del TUE de Ámsterdam:<br>- Extensión de la codecisión y de la investidura de la Comisión.  | Entrada de Austria, Finlandia y Suecia  |
| 2000  | Adopción del Tratado de Niza y de la Carta de Derechos Fundamentales elaborada por la Primera Convención.   |   |
| 2004  | Firma de la Constitución Europea por los 27 Estados en el Capitolio de Roma en Octubre.   |   |
| 2007  | Convocatoria de la CIG para elaborar un Tratado de Reforma.   | Entrada de los 10 nuevos Estados miembros (Polonia, Hungría, Chequia, Estonia, Eslovaquia, Eslovenia, Letonia, Lituania, Chipre, Malta) en la UE. |

Fuente: Elaboración propia.



El Congreso de La Haya tuvo positivos frutos: el Consejo de Europa, como plataforma de la Europa de la libertad; así como el Convenio y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Sin embargo, no inició un proceso constituyente, aunque sí fue escenario del primer debate constituyente entre federalistas e intergubernamentalistas; tensión permanente en la construcción europea. Así, el ex Primer Ministro francés, Paul Ramadier, definió la Unión Europea como una «necesidad cercana...», para concluir que:

«No se puede crear Europa a través de una especie de revolución federalista, que debilitaría a los Gobiernos sin fortalecer la colectividad. Será la suma de los esfuerzos la que, por aproximaciones sucesivas, nos conduzca a una construcción resistente».

Con todo, la respuesta más directa fue la del también ex Primer Ministro francés, Paul Reynaud, que planteó la Asamblea como la «única institución capaz de salvar Europa», que debía ser elegida directamente porque, citando a Spaak, «para triunfar es preciso que los pueblos empujen a los Gobiernos». Su propuesta se concretó en una enmienda presentada por el gaullista Edouard Bonnefous, presidente de la Comisión de Exteriores de la Asamblea Nacional francesa, en la que defendía «una Constituyente Europea que deberá proponer a los diferentes Parlamentos una Constitución de la Europa Única». El futuro Premier británico Harold Mac Millan tomó la palabra en contra, planteando una larga lista de objeciones técnicas y políticas (censo, circunscripción, sistema electoral), para concluir que habría que resolverlas previamente para «no escribir constituciones en el aire. Es muy fácil escribir constituciones; lo difícil es hacerlas efectivas y duraderas». El debate tiene un claro aroma de actualidad.

La historia de la Unión Europea tiene como acta fundacional la Declaración del 9 de Mayo, leída por Robert Schuman en la Sala del Reloj del Quai d'Orsay, sede del Ministerio de Asuntos Exteriores francés, e ignorada en su momento por los medios de comunicación. Redactada por Jean Monnet y su equipo, contenía afirmaciones de alcance no superado aún hoy: una organización abierta a todos los países de Europa, reconciliar Francia y Alemania, crear una Comunidad Económica Sectorial y constituir el primer paso para crear una Federación Europea. De todos esos objetivos, el único caducado, una vez cumplida su misión, es la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), primera piedra para poner en común los instrumentos básicos para fabricar armamentos en la época. La osadía histórica de los padres fundadores se puede apreciar en que, fresca todavía la tinta del primer Tratado, se lanzaron a crear la Comunidad Europea de Defensa, naufragada en la Asamblea Nacional Francesa. Igualmente, en la propuesta de creación política europea.

En esta primera fase creativa, el siguiente paso fue la Conferencia de Messina, que desembocó en el Tratado de Roma, paso esencial de la historia comunitaria con el método de reaccionar ante la crisis buscando una vía para avanzar. La respuesta fue crear una unión aduanera y un mercado común a desarrollar en un plazo de 12 años (en realidad fueron 35: el mercado interior se completó en 1992), sobre la base de las cuatro libertades (de establecimiento y

desplazamiento de las personas, de circulación de bienes, servicios y capitales). También la estancada Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM), de oportuno recuerdo en un momento en que la solidaridad energética aparece como un objetivo a desarrollar de inmediato.

El otro elemento decisivo de esta etapa pionera fue la creación de las instituciones comunitarias que han permitido dar continuidad al proyecto. Jean Monnet, creador y primer Presidente de la Alta Autoridad (predecesora de la actual Comisión), citaba siempre al filósofo Amiel: «La experiencia comienza de nuevo con cada persona, sólo las instituciones se hacen más sabias, acumulan la experiencia colectiva». La Comisión, con su monopolio de iniciativa en los temas de competencia comunitaria, es una institución original, mezcla de ejecutivo, administración e intelectual colectivo, cuyo papel ha sido decisivo a la hora de configurar y desarrollar ese proceso de «creación continua» que es la configuración de la Unión Europea, en palabras de Walter Hallstein, sucesor de Monnet en la presidencia de la Comisión. El llamado triángulo comunitario, se completaba con el Consejo de Ministros -legislador y ejecutivo- y el Parlamento, inicialmente consultivo; así como una institución pionera en la definición de los perfiles jurídicos del naciente sistema político como una comunidad de derecho, el Tribunal de Justicia. Su jurisprudencia, ya desde principios de la década de los 60, consagró la aplicación directa a los ciudadanos del Derecho comunitario y el valor constitucional de los Tratados.

La segunda gran fase creativa de la UE se inicia en la década de los 80, con el Acta Única y la entrada de los países ibéricos, y conoce un salto cualitativo en el «annus mirabilis» de 1989 por el final de la Guerra Fría y la unificación alemana. La respuesta, oportuna y audaz, fue ampliar el proceso en curso de debate y preparación de la Unión Económica y Monetaria a la Unión Política con el resultado del Tratado de Maastricht. En él se introdujeron como elementos básicos de la UE la ciudadanía europea y la moneda única y su extensión a nuevos dominios o pilares; la Política Exterior y Seguridad Común (PESC), y la Política de Justicia e Interior (JAI).

Con este paso se configuró en sus ejes fundamentales el primer proyecto de democracia supranacional en la Historia, basada en la doble legitimidad de Estados y ciudadanos, a partir de la experiencia colectiva acumulada que había cambiado la historia del continente al aportar paz y prosperidad sin precedentes. El cambio histórico en la naturaleza, dimensión y contenido del proceso comunitario se produjo entre 1989 y 1992. Desde entonces, se suceden con un ritmo cuatrienal los intentos para perfilar y ajustar esta creación en marcha a criterios de legitimidad democrática, eficacia y transparencia. Los Tratados de Ámsterdam y Niza marcaron el agotamiento del sistema de conferencia intergubernamental clásica, mientras que se afirmaba la Convención como método más democrático y público para debatir el futuro de la UE y sus instituciones, al participar en ellas los Parlamentos -el Europeo, los de los Estados miembros y los candidatos-, los Gobiernos y la Comisión. La Primera Convención produjo la Carta de Derechos Fundamentales, la Segunda el proyecto de Constitución, cuyo contenido, con algunas modificaciones de la CIG posterior, fue firmado solemnemente en Roma.



El proceso de ratificación del Tratado fue complejo y controvertido, aunque registró una clara mayoría de 18 Estados a su favor -con 2, España y Luxemburgo, en referendo-, más 4 que manifestaron estar dispuestos a hacerlo. El problema se planteó con el No en los plebiscitos celebrados en Francia y Holanda, y la voluntad de estos Estados de encontrar una salida positiva. Por último, 3 países -Gran Bretaña, Chequia y Polonia-, sin proceder a ratificar, plantearon reservas a lo pactado o a algunos de sus contenidos. La salida acordada en el Consejo Europeo de junio de 2007 presenta como diferencias con el pasado, concretamente con el rechazo de la Comunidad Europea de Defensa por la Asamblea Nacional francesa en 1954, que a pesar del abandono formal del término Constitución como renovador y derogador de los Tratados anteriores en un texto codificado y coherente, no se abandona su contenido esencial, sino que se plantea recogerlo y verterlo en dos Tratados refundidos. Es innegable que, por eficaz y riguroso que sea el trabajo de la CIG, la coherencia y claridad del Texto serán los grandes perdedores de cara a la ciudadanía; pero la historia demuestra que los llamados pasitos de la construcción comunitaria son a veces pasos con las botas de siete leguas, y a veces los llamados pasos de la procesión de Esenach (pueblo de Luxemburgo en donde dan dos pasos para adelante por uno hacia atrás); por no hablar del paso del tango ni olvidar los traspies.

En todo caso, hay un balance positivo en términos de paz y prosperidad de la construcción europea al cumplirse el medio siglo de firma del Tratado de Roma. Igualmente, la voluntad de continuar reforzando la primera experiencia exitosa de democracia supranacional, basada en Estados y ciudadanos, que además de progresar en su mercado interior y transformarse con un continua ampliación, se enfrenta a retos sin precedentes de responder a la Globalización y a la demanda de Europa en el plano mundial.

## II. La constitucionalización del poder legislativo y presupuestario del PE

Una de las cuestiones más importantes en juego en la construcción política y jurídica de la UE de cara a la CIG sobre el Tratado de Reforma, es la constitucionalización del Poder Legislativo y Presupuestario del Parlamento Europeo, como elemento básico del fortalecimiento del carácter democrático de la Unión Europea y como ejemplo inmejorable del proceso constituyente abierto en que estamos empeñados.

La cuestión que plantea la relación entre democracia y poder legislativo es si la vieja y radical idea de la democracia, originada en la *polis* griega y realizada después en el marco de algunos Estados-nación, puede desarrollarse en el marco de la UE, original creación política supranacional en la era de la Globalización.

Para contestar a tan radical pregunta es de interés el análisis de la configuración de los poderes presupuestario y legislativo en esta original construcción histórica, en un contexto en el que la UE no es un Estado ni puede ser explicada a la luz de la clásica división de poderes de Montesquieu.

De un modo esquemático, sus grandes líneas son las siguientes:

Desde la creación de la CECA hasta el Tratado de Maastricht, el monopolio de iniciativa legislativa residía en la Comisión; el poder legislativo en el Consejo de Ministros, con el PE como órgano consultivo; y el Tribunal de Justicia como institución garante de una Comunidad de Derecho. En el terreno presupuestario se introdujeron los poderes iniciales en 1970, y sobre todo el Acuerdo Institucional de Concertación de 1975, forma de Convención Constitucional de gran importancia en la construcción europea. Su progresivo desarrollo planteó, sobre todo desde la elección del PE a partir de 1979 por sufragio universal, «la cuestión democrática», concretada en primer lugar en los tres sucesivos rechazos del Presupuesto Comunitario que condujeron a un nuevo equilibrio de poderes, sancionado por la jurisprudencia del tribunal, en el que se establecía la necesidad de acuerdo entre las dos ramas de la autoridad presupuestaria como requisito para aprobar el Presupuesto.

En este proceso, el papel del PE fue incrementándose desde su función inicial como órgano consultivo: primero, se afirmó en el terreno presupuestario; después, en el terreno legislativo con el procedimiento de cooperación en el Acta Única (AUE). El paso decisivo fue la inclusión de la codecisión PE-CM con 3 lecturas en el TUE de Maastricht, que se amplió en competencias y se equilibró en el TUE de Ámsterdam, y amplió de nuevo las competencias en el TUE de Niza. Hoy en día dispone de poderes que justifican su descripción como colegislador conjuntamente con el Consejo de Ministros (CM). Hecho que la Constitución aprobada en junio de 2004 consagra, al definir la codecisión como procedimiento legislativo ordinario.

La codecisión legislativa, al asentar el poder legislativo sobre la doble legitimidad democrática de Estados y ciudadanos, fue un elemento esencial para superar el llamado «déficit democrático». Su balance es positivo tanto en términos cuantitativos como cualitativos, en la realización y acondicionamiento del mercado interior y en la protección de los derechos de los ciudadanos.

Su aplicación ha modificado profundamente las relaciones en el triángulo interinstitucional. El PE ha pasado de ser una cámara de debate a convertirse en un interlocutor en el proceso de toma de decisiones del CM, que ha dejado de ser un órgano cerrado y monopolístico. Progresivamente se ha creado una relación de interacción e interdependencia entre ambos. En lo que respecta a la Comisión, que perdió «de facto» el monopolio de ser el único guardián de los Tratados, debió adaptarse a la nueva situación.

El estudio de la formación de la voluntad política en el proceso de codecisión en el PE tiene especial interés para comprender el funcionamiento de la democracia europea. El PE no es ni un Parlamento soberano, en el sentido tradicional del término, ni una mera cámara de legitimación de los planes de un gobierno. Es una institución independiente en la que no hay una coalición mayoritaria permanente con disciplina de mayoría gubernamental, pero en la que en la segunda lectura de la codecisión y del presupuesto, el elevado umbral de la mayoría absoluta requerida para aprobar enmiendas obliga a amplias alianzas a la hora de definir la voluntad legislativa.



Este proceso alcanza su madurez en el Tratado Constitucional de la Unión Europea de 2004, al consagrar plenamente un sistema legislativo bicameral equilibrado basado en la codecisión como el poder legislativo ordinario de la Unión, ampliando sustancialmente su campo de acción de 35 a 84 materias; establecer la jerarquía normativa y desarrollar la colaboración entre el PE y los parlamentos nacionales.

En el ámbito de la Constitución Financiera (presupuestario y hacendístico), la Convención introdujo modificaciones importantes en la línea de extender la lógica de la codecisión<sup>1</sup>, que se mantuvieron en lo esencial por la CIG tras un sostenido pulso con los representantes del PE en la misma. En relación con los recursos propios, el artículo I-54 consagra el principio de la suficiencia de medios, y el principio de que el presupuesto se financiará íntegramente con cargo a recursos propios establecidos mediante una ley europea adoptada por unanimidad por el CM, previa consulta al PE, pudiéndose establecer nuevas categorías o suprimir existentes. Dicha ley no entrará en vigor hasta que haya sido aprobada por los EEMM, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. No obstante, las medidas de aplicación del sistema se fijarán mediante ley europea del CM, adoptada por mayoría cualificada, previa aprobación del PE por mayoría absoluta (expresión que sustituye al dictamen conforme).

El marco financiero plurianual, que sustituirá a las actuales perspectivas financieras, adquiere estatus constitucional en el artículo I-55 y tendrá como objeto garantizar la evolución ordenada de los gastos de la Unión dentro del límite de sus recursos propios, fijando por un período mínimo de 5 años (art. III-402) límites máximos anuales de créditos por categorías de gastos, que corresponden a los grandes sectores de actividad de la Unión. Se adoptará mediante ley del CM decidida por unanimidad, previa aprobación del PE. En este punto, la CIG modificó también la propuesta de la Convención, que preveía la unanimidad para el primer marco plurianual aprobado tras la firma de la Constitución y mayoría cualificada para los siguientes. No obstante, ante la presión de algunas delegaciones gubernamentales y de los representantes del PE se estableció una «pasarela» con arreglo a la cual el Consejo Europeo puede adoptar, por unanimidad, una decisión que autorice al CM a adoptar una ley que permita aprobar el marco financiero por mayoría cualificada. En esta disposición, como en la anterior, ofrece una fórmula para superar el dilema entre la parálisis del veto y la defensa de un atributo esencial de la soberanía.

El Presupuesto anual se aprobará por ley adoptada conjuntamente por el PE y el CM, respetando el marco financiero plurianual. El procedimiento presupuestario se modificó profundamente por la Convención, sobre todo gracias a la supresión de la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios, que le da poder al PE sobre todo el estado de gastos. El artículo III-404 establece un procedimiento con una sola lectura por institución. El CM se pronuncia en primer lugar sobre el proyecto de presupuesto de la Comisión, y si en un plazo de 42 días el PE aprueba esta posición, el presupuesto queda adoptado. Si el PE aprueba enmiendas por mayoría absoluta a la posición del CM, los presidentes de ambas instituciones convocan el Comité de Concilia-

<sup>1</sup> Maurer Andreas, «Die Macht des», EP; p.18.

ción, a menos que el CM en un plazo de 10 días apruebe las enmiendas del PE. Si dicho Comité aprueba un texto conjunto en un plazo de 21 días, ambas instituciones disponen de un plazo de otros 14 días para adoptar el proyecto común, pronunciándose respectivamente el PE por mayoría absoluta y el CM por mayoría cualificada. Si una o ambas instituciones rechazan el proyecto común, el PE por mayoría absoluta la Comisión deberá presentar un nuevo proyecto de presupuesto; si el PE aprueba el proyecto común mientras que el CM lo rechaza, aquél dispone de 14 días para confirmar las enmiendas aprobadas en primera lectura por mayoría absoluta y tres quintos de los votos emitidos. En tanto no se confirme una enmienda del PE, se mantendrá la posición del Comité de Conciliación sobre la línea presupuestaria de que se trate. Esta disposición de decidir con una mayoría reforzada, contenida en el apartado 7 d) del artículo III-404, le da al PE la última palabra en el procedimiento.

En conjunto, la lógica legislativa y presupuestaria continúan en la misma línea: sistema bicameral, mayorías reforzadas, comité de conciliación y mecanismos para garantizar los acuerdos. El paso del anterior sistema de doble lectura a la lectura única favorece precisamente una negociación más rápida, con plazos preclusivos, en el limitado periodo de aprobación del presupuesto anual.

### III. Los actos jurídicos

El ejercicio de las competencias de la Unión es el objeto del Título V, que regula en su Capítulo I las disposiciones comunes, en un esfuerzo a la vez de simplificación en la jungla normativa que la Comunidad fue desarrollando con el tiempo, y de claridad en el establecimiento de modos de decisión democráticos adaptados a la original Federación de Estados-nación en vías de construcción que es en gran medida la Unión Europea. El texto recoge fundamentalmente las conclusiones del grupo de trabajo encabezado por el Vicepresidente de la Convención, Giuliano Amato, cuya primera conclusión fue que «no hay nada más complicado que la simplificación».

El texto de la Constitución efectúa, introduciendo la jerarquía normativa, una clarificación de los actos jurídicos mediante los cuales las instituciones aplican las competencias de la Unión, así como de los procedimientos para su adopción, por medio de dos distinciones sucesivas:

Entre actos vinculantes jurídicamente (leyes, leyes marco, reglamentos y decisiones europeas), y no vinculantes (dictámenes y recomendaciones) (art. I-33).

Dentro de los actos vinculantes jurídicamente, entre actos legislativos (leyes y leyes marco) y no legislativos (reglamentos y decisiones).



La ley y la ley marco son las principales normas de Derecho europeo que se imponen a los Estados, reemplazando a los actuales «reglamentos» y «directivas». La ley se define como un acto legislativo de alcance general, obligatoria en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado; la ley-marco europea es un acto legislativo que obliga al Estado miembro en cuanto al resultado, pero le deja la transposición, es decir, elegir la forma y los medios de realizarla. Ahora, el mandato para la nueva CIG vuelve a las viejas denominaciones, es de esperar que no se mantenga la actual jungla de disposiciones.

En lo que respecta al método de elaboración de la legislación, la Constitución recoge prácticamente sin modificaciones el actual procedimiento de codecisión, dándole la denominación de «procedimiento legislativo ordinario». En determinados supuestos, se establece una competencia exclusiva del CM o del PE.

El artículo 33 establece además la jerarquía normativa en la Unión, «un considerable progreso, al permitir una mejor separación entre las funciones legislativas y ejecutivas y, por tanto, una mejor asignación del papel de la Comisión»<sup>2</sup>. No obstante, la Convención no pudo definir de modo explícito una norma que permitiera una clara distinción entre actos legislativos y no legislativos, por las reservas de diversos representantes gubernamentales, como se reflejó en el debate y en la posterior redacción del texto<sup>3</sup>. El resultado peca de falta de sistemática y de una cierta dependencia de la disposición de los gobiernos a compartir sus poderes legislativos con el PE, lo cual generará problemas en el futuro. La distinción entre ambas figuras -legislación delegada y normas de ejecución- no está clara y será, sin duda, fuente de conflictos. Así, Maurer ha calculado que existen 60 diversos tipos de normativa que no se encuadran en la clasificación anterior (directivas, acciones, medidas, decisiones); 29 posibilidades de combinaciones de normas entre las 6 definidas en la Constitución, y que para 271 habilitaciones hay sólo 110 bases jurídicas para adoptar leyes.

Es característica esencial del sistema jurídico comunitario que la Constitución integra, no asociar los procedimientos de adopción de las normas a ámbitos determinados, sino fundamentarlos sobre bases jurídicas. El presente apartado contiene la lista de las bases jurídicas del Proyecto de Constitución elaborado por la Convención<sup>4</sup> más las incorporadas por la CIG. Cada caso concreto requiere la definición de una base jurídica precisa, por lo que es necesario elaborar una lista detallada del tipo de procedimiento jurídico. El mantenimiento de esta relación de competencias será una cuestión clave en la CIG.

<sup>2</sup> SCHILD, J. (2003): «Der instabile Kompromiss»; en *SWP-Studies* (42); p. 12. VIÑAS, A. (s. f.): *La Comisión Europea, entre la Convención y la CIG*. Texto mecanografiado.

<sup>3</sup> Conv. 571/03, p.1; 26/2/93.

<sup>4</sup> Elaboración propia a partir del trabajo de María José Martínez Iglesias en la Secretaría de la Convención.

## IV. Actos legislativos (leyes y leyes-marco)

En la elaboración de los actos legislativos, caben a su vez dos procedimientos:

### IV.1. El procedimiento legislativo ordinario

Es el que responde a la codecisión. En la Constitución pasa de 38 a 84 bases jurídicas. Para una mejor comprensión, se han señalado con asterisco las añadidas por la CIG al proyecto de la Convención, con una referencia en letra cursiva al procedimiento en vigor en los Tratados CE y UE. Son los siguientes:

1. Modalidades de control de las competencias de ejecución (I-37.3°) *Unanimidad en el CM y consulta al PE (artículo 202 TCE).*
2. Iniciativa de los ciudadanos (I-47.4).
3. Modalidades de derecho de acceso a los documentos (I-50, 4); (255.2°).
4. Protección de datos (I- 51); (286.2).
5. Servicios de interés general (III-122).\*
6. Reglas que prohíben toda discriminación en razón de la nacionalidad (III-123); (12 TCE).
7. Medidas para luchar contra la discriminación (III-124); (13 TCE).
8. Disposiciones destinadas a facilitar el derecho de los ciudadanos de libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros (III-125); (18 TCE).
9. Libre circulación de trabajadores (III-136); (40 TCE).
10. Mercado interior - medidas de seguridad social para los trabajadores comunitarios emigrantes (III-136); Codecisión-unanimidad en el CM (42 TCE).
11. Libertad de establecimiento (III-137); (44 TCE).
12. Exclusión en un Estado miembro de ciertas actividades de las disposiciones sobre libertad de establecimiento (III-139); VMC en el CM sin participación del PE (45 TCE).



13. Coordinación de las disposiciones que prevean un régimen especial para los nacionales de otros Estados miembros en el ejercicio del derecho de establecimiento (III-140); (46.2° TCE).
14. Coordinación de las disposiciones que establecen el acceso a actividades no asalariadas y su ejercicio y el reconocimiento mutuo de diplomas (III-141); Codecisión - unanimidad en el CM (47 TCE).
15. Extensión del beneficio de las disposiciones relativas a la prestación de servicios a los nacionales de un país tercero establecidos en la Comunidad (III-144); *VMC en el CM sin participación del PE* (49.2 TCE).
16. Liberalización de servicios (III-147); *VMC del CM y consulta al PE* (52.1 TCE).
17. Servicios (III-150); (55 TCE).
18. Cooperación aduanera (III-152); (135 TCE).
19. Medidas relativas a los movimientos de los capitales con destino u origen en países terceros (III-157.2); *VMC en el CM sin participación del PE* (57.2.1 TCE).
20. Medidas relativas a los movimientos de capitales en materia de prevención y lucha contra la criminalidad y el terrorismo (III-160).
21. Medidas de armonización relativas al mercado interior (III-172.1); (95.1 TCE).
22. Propiedad intelectual (III-176). Unanimidad en el CM y consulta al PE (308 TCE).
23. Vigilancia multilateral (III-179.6). Procedimiento de cooperación (99.5 TCE).
24. Misiones específicas del BCE (III-185.6). Unanimidad en el CM y aprobación por el PE (105.6 TCE).
25. Modificación del protocolo sobre los estatutos del SEBC y BCE (III-187.3), por mayoría cualificada sobre la base de una recomendación del BCE, o bien por unanimidad en el CM y dictamen conforme del PE (107.5 TCE).
26. Medidas necesarias para la utilización del Euro (III-191).
27. Medidas de fomento del empleo (III-207); (129 TCE).
28. Política social, excepto las letras c), d), f) y g) (III-210.1 y 2); (137 TCE).



29. Política social (igualdad de oportunidades de trato y de retribución) (III-214); (141 TCE).
30. Fondo Social Europeo (III-219); (148)
31. Medidas en el ámbito de la cohesión económica y social (III-220); (159 TCE).
32. Fondo de Cohesión a partir de 2007 (III-223.2). VMC en el CM (actualmente: unanimidad), y aprobación del PE (161 TCE).
33. Fondo Europeo de Desarrollo Regional (III-222); (162 TCE).
34. Aplicación de las reglas de competencia a la Política Agrícola Común (III-230.1). VMC en el CM y consulta al PE (36 TCE).
35. Legislación en materia de Política Agrícola Común (III-231.2). VMC en el CM y consulta al PE (37.2).
36. Medio ambiente (acciones comunitarias con objeto de realizar los objetivos en la materia) (III-233); (174 TCE).
37. Programa de acción en otros campos de medio ambiente (III-234.3); (175.3 TCE).
38. Protección de los consumidores (III-235.3); (153.4 TCE).
39. Implementación de la Política Común de Transportes (Artículo III-236). Unanimidad para las derogaciones (71.1 TCE).
40. Navegación marítima y aérea (III-245); (80.2 TCE).
41. Redes transeuropeas (III-246); (154 TCE).
42. Programa marco de investigación (III-251); (166 TCE).
43. Aplicación del programa marco de investigación (III-252) (167 TCE).
44. Programas complementarios de investigación (III-252.2); (168 TCE).
45. Participación en programas de investigación (III-252.3); (169 TCE).
46. Política espacial (III-254).
47. Energía (III-256). Unanimidad y consulta al PE (308 TCE).



48. Controles fronterizos (III-265). Unanimidad en CM y consulta al PE (67 TCE) (Codecisión tras decisión unánime sobre cambio de procedimiento).
49. Asilo (III-266.2). Unanimidad en el CM y consulta al PE (67 TCE) (Codecisión tras decisión unánime sobre cambio de procedimiento).
50. Inmigración (III-267). Unanimidad en el CM y consulta al PE (artículo 67 TCE) (Codecisión tras decisión unánime sobre cambio de procedimiento).
51. Medidas para fomentar la integración de nacionales de países terceros (III-267.4).
52. Cooperación judicial en materia civil (salvo derecho de familia) (III-269.3); (65 TCE).
53. Cooperación judicial en materia penal-procedimientos, cooperación, formación y normas mínimas) (III-270.1). Unanimidad en el CM y consulta al PE (34.2 y 39.1 TUE).
54. Reglas mínimas para la definición de infracciones y sanciones en materia de criminalidad grave (III-271.1). Unanimidad en el CM y consulta al PE (34.2 y 39.1 TUE).
55. Medidas de apoyo a la prevención de la delincuencia (III-272). Unanimidad en el CM y consulta al PE (34.2 y 39.1 TUE).
56. Eurojust (III-273.2.1). Unanimidad en el CM y consulta al PE (34.2 y 39.1 TUE).
57. Modalidades de asociación del PE y de los parlamentos nacionales a la evaluación de Eurojust (III-273.2.2). Unanimidad en el CM y consulta al PE (34.2 y 39.1 TUE).
58. Cooperación policial (algunos aspectos) (artículo III-275, apartado 2). Unanimidad CM y consulta al PE (artículo 34.2 y 39.1 TUE).
59. Europol (artículo III-276.2.1). Unanimidad en el CM y consulta al PE (34.2 y 39.1 TUE).
60. Control de Europol por el PE y los parlamentos nacionales (III-276.2.2). Unanimidad en el CM y consulta al PE (34.2 y 39.1 TUE).
61. Salud Pública (III-278.4); (152.4 TCE).
62. Medidas de fomento para proteger la salud humana (III-278.5); (152.4 TCE).
63. Industria (III-279.3); (157.3° TCE).

64. Cultura, excepto las recomendaciones (III-280.5). Codecisión-unanimidad en el CM (151 TCE).
65. Turismo (III-281)\*.
66. Educación, excepto las recomendaciones (III-282); (149.4 TCE).
67. Deporte (Artículo III-282).
68. Formación profesional (medidas que contribuyen a la realización de los objetivos del artículo 150) (III-283); (150.4 TCE).
69. Protección Civil (III-284.2). Unanimidad en el CM y consulta al PE (308 TCE).
70. Cooperación administrativa (III-285.2).
71. Política comercial-medidas de aplicación (III-314). VMC en el CM sin consulta del PE (133 TCE).
72. Cooperación al desarrollo (III-316.1); (177 TCE).
73. Cooperación económica, financiera y técnica con países terceros (III-319.2). VMC en el CM y consulta al PE (177 TCE).
74. Marco general para las acciones de ayuda humanitaria (III-321.3).
75. Cuerpo voluntario europeo de ayuda humanitaria (III-321.5).
76. Estatuto y reglas financieras de los partidos políticos a nivel europeo (III-331); (191 TCE).
77. Creación de tribunales especializados (III-359). Unanimidad en el CM y consulta al PE (225.1.2 TCE).
78. Jurisdicción del Tribunal en materia de propiedad intelectual (III-364). Unanimidad CM, consulta al PE y ratificación nacional (225, pero no habla de propiedad intelectual TCE).
79. Modificación del Estatuto del Tribunal de Justicia (salvo Título I y artículo 64); (III-381). Unanimidad en el CM y consulta al PE (245 TCE).
80. Administración Europea (III-347)
81. Adopción de reglas financieras -unanimidad en el CM hasta 2007- (III-412.1). VMC en el CM, consulta al PE -unanimidad en el CM (279.1 TCE).



82. Lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión (III-415.4); (280.4 TCE).
83. Establecimiento del estatuto de funcionarios de la Comunidad Europea y régimen aplicable a los demás agentes de la Unión (III-427). VMC en el CM y consulta al PE (283 TCE).
84. Estadísticas (III-335); (429.1 TCE).

## IV.2. Procedimientos legislativos especiales

### IV.2.1. Procedimientos ad hoc

Presupuesto anual (III-404). Procedimiento ad hoc (272 TCE).

### IV.2.2. Leyes del PE

Estatuto de los miembros del PE (Artículo III-330.2). Adopción por el PE después de aprobación por el CM (unanimidad por lo que se refiere al régimen fiscal) y opinión de la Comisión (190.5 TCE).

Modalidades del ejercicio del derecho de investigación (III-333.3). Adopción por el PE después de aprobación por el CM y la Comisión (193 TCE). Común acuerdo.

Estatuto del Defensor del Pueblo (III-335.4). Adopción por el PE después de aprobación por el CM y opinión de la Comisión (195.4 TCE).

### IV.2.3. Leyes del CM

#### IV.2.3.1. Mayoría cualificada y aprobación del PE

Modalidades relativas a los recursos de la Unión (I-54.4). Unanimidad en el CM, consulta al PE y ratificación nacional (269 TCE).

#### IV.2.3.2. Mayoría cualificada y consulta del PE

Medidas para facilitar la protección diplomática (III-127).

Medidas de armonización fiscal, cooperación administrativa o lucha contra el fraude fiscal (tras una decisión unánime del CM) (III-170.3). Unanimidad en el CM y consulta al PE (93 TCE).

#### IV.2.3.3. Unanimidad y ratificación nacional

Recursos de la Unión -límite máximo y creación de nuevos recursos (I-54.3); (269 TCE).

Extensión de los derechos vinculados a la ciudadanía (III-129) (22 TCE).

Procedimiento electoral uniforme (III-330.1). Iniciativa y aprobación del PE (190.4.1 TCE).

#### IV.2.3.4. Unanimidad tras la aprobación del PE

Marco financiero plurianual (I-55.2°) Acuerdo interinstitucional\*.

Fondos estructurales a partir 2007 (III-221), primera vez después de entrada en vigor del Tratado: unanimidad y aprobación del PE, después procedimiento legislativo ordinario, unanimidad y aprobación *del PE* (161 TCE)\*.

13. Combatir la discriminación (III-124.1). Consulta al PE (13.1° TCE).

#### IV.2.3.5. Unanimidad previa consulta al PE

14. Medidas relativas a los pasaportes y documentos de identidad (III-25.2); (18.3 TCE).

15. Ciudadanía: derecho de sufragio activo y pasivo (III-126); (19 TCE).

16. Adopción de medidas relativas a los movimientos de capitales con destino o procedentes de países terceros que constituyen un paso atrás en el proceso de liberalización del Derecho Comunitario (III-157.3). Unanimidad en el CM sin consulta al PE (57.2° TCE).



17. Armonización de la fiscalidad indirecta (III-171); (93 TCE).
18. Aproximación de las legislaciones (III-172); (94 TCE).
19. Régimen lingüístico de los títulos de propiedad intelectual (III-176.2).
20. Sustitución del protocolo sobre los déficits excesivos (III-184.13).
21. Supervisión prudencial de las entidades de crédito y otras entidades y otras entidades financieras, con excepción de las empresas de seguro (III-185.6) con consulta también al BCE\*.
22. Política social: seguridad social, protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato de trabajo, representación y defensa colectiva y protección social y condiciones de empleo de los nacionales de terceros países (III-210.1 c), d), f) y g)); (137.1 y 2 TCE).
23. Disposiciones de carácter fiscal, medidas sobre la ordenación territorial gestión de los recursos hídricos, utilización del suelo o estructura del abastecimiento energético (III-234.2); (175.2 TCE).
24. Cooperación judicial en materia civil sobre el derecho de familia (III-269.3); (67.5 TCE).
25. Fiscalía europea (III-274.1).  
  
Cooperación policial operativa (III-275); (30 TUE).
27. Intervenciones de autoridades de un Estado en el territorio de otro Estado miembro (III-277); (32 TUE).
28. Modificación de ciertos artículos del protocolo sobre los estatutos del BEI (III-393.3). Unanimidad en el CM y consulta al PE (266 TCE)\*.

## V. Actos no legislativos (reglamentos y decisiones)

Para su adopción hay diversos sistemas, según las bases :

### V.1. Mayoría cualificada en el CM y consulta al PE

1. Competencia (III-163); (83 TCE).
2. Ayudas de Estado (III-169); (89 TCE).
3. Aplicación de la prohibición de acceso privilegiado a las instituciones financieras para las autoridades públicas (III-182.2). Procedimiento de cooperación (102.2 TCE).
4. Aplicación de la prohibición de contraer compromisos y conceder descubiertos (III-183.2). Procedimiento de cooperación (103.2 TCE).
5. Disposiciones de aplicación del protocolo sobre los déficits excesivos (III-184.13); (104.14 TCE).
6. Medidas para armonizar valores unitarios y especificaciones técnicas (III-186.2). Procedimiento de cooperación (106.2 TCE).
7. Aplicación de ciertas disposiciones del protocolo sobre los estatutos del SEBC y el BCE (III-187.4); (107.6 TCE).
8. Límites y condiciones en las cuales el BCE puede imponer multas (III-190.3); (110.3 TCE).
9. Decisión sobre la entrada de un Estado en la moneda única (III-198.2); (122.2 TCE).
10. Elaboración de líneas directrices en política de empleo de los Estados miembros, sobre la base de las conclusiones del Consejo Europeo (III-206.2); (128.2 TCE).
11. Supresión de discriminaciones en el transporte (del artículo III-240.3). Sin consulta del PE (75.3 TCE).
12. Programas específicos de investigación (III-251.4); (166.4 TCE).
13. Investigación, creación de empresas mixtas (III-253); (172.1 TCE).



14. Cooperación administrativa en el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia (III-263). Unanimidad en el CM y consulta al PE (66 TCE y 34.2 y 39.1 TUE).
15. Medidas en caso de llegada repentina en un Estado miembro de nacionales de países terceros (III-266.3).
16. Modalidades de puesta a disposición de los recursos propios (III-412.2). Unanimidad en el CM (279.b TCE).
17. Condiciones de aplicación de la Constitución a las regiones ultra periféricas (III-424); (299 TCE).

## V.2. Mayoría calificada en el CM sin consulta del PE

1. Orientaciones para garantizar el progreso equilibrado en el conjunto de los sectores afectados por el mercado interior (artículo III-130.3).
2. Fijación de los derechos del arancel aduanero común (III-151); (26 TCE).
3. Adopción de medidas de salvaguardia cuando movimientos de capitales con destino o procedentes de terceros países causen graves dificultades para la UEM (III-159); (59 TCE).
4. Exenciones y reembolsos a la exportación e impuestos de compensación a la importación entre Estados miembros (III-170); (92 TCE).
5. Recomendación del CM sobre las grandes orientaciones de política económica (III-179.2); (99.2 TCE).
6. Medidas adecuadas a la situación económica (III-180.1); (100.1 TCE).
7. *Medidas para luchar contra la discriminación* (III-124); (13.2 TCE).
8. Concesión de una ayuda financiera comunitaria a un Estado que conoce dificultades económicas graves o causadas por catástrofes naturales (III-180.2); (100.2 TCE).
9. Medidas relativas a los déficits excesivos (III-184); (104.6 TCE).
10. Comité económico y financiero (III-192.3); (114.3 TCE).

11. Decisión sobre la representación exterior de la UEM (III-196); (111.4 TCE).
12. Decisión sobre los Estados miembros acogidos a una excepción con suspensión de los derechos y obligaciones en el marco del el SEBC (III-197); (122.1 TCE).
13. Medidas necesarias para la introducción del euro -unanimidad de los Estados que no son objeto de una excepción- (III-198.3); (123.4 TCE).
14. Concesión y revocación de la ayuda mutua a un Estado miembro en caso de dificultades en la balanza de pagos (III-202.2 y 3); (119.2 y 3 TCE).
15. Modificación, suspensión o supresión de las medidas de salvaguardia (III-202.3); (120.3 TCE).
16. Recomendaciones en materia de empleo (III-206); (128.4 TCE).
17. Aplicación de los acuerdos entre los interlocutores sociales (III-212.2); (139 TCE).
18. Autorización de concesión de ayudas en materia agrícola (III-230.2); (36 TCE).
19. Agricultura: fijación de los precios, exacciones, ayudas y limitaciones cuantitativas (III-231.3). *Con consulta al PE* (37 TCE).
20. Modalidades de evaluación por los Estados miembros de la puesta en marcha del espacio de libertad, seguridad y justicia (III-260).
21. Recomendaciones en materia de Salud Pública (III-278.6); (152.4 TCE).
22. Recomendaciones en el ámbito de la cultura (III-280.5b). Unanimidad en el CM (151.5.2 TCE).
23. Recomendaciones en materia de educación (III-282.3b); (149.4.2 TCE).
24. Agencia de armamento, investigación y capacidades militares (III-311).
25. Fondo inicial para misiones PESC (III-313).
26. Aplicación de la cláusula de solidaridad (III-329.1).
27. Asistencia financiera con carácter urgente a países terceros (III-320). Unanimidad en el CM con consulta al PE (308 TCE).



28. Fijación de las remuneraciones, indemnizaciones y pensiones de los miembros de la Comisión, el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas y el CES (III-400); (210 TCE).

### V.3. Mayoría simple en el CM

1. Comité de Empleo (III-208); (130 TCE).
2. Comité de Protección Social (III-217); (144 TCE).
3. Estatuto de los Comités previstos por la Constitución (III-346); (209 TCE).

### V.4. Procedimientos ad hoc

1. Doceavas partes provisionales -procedimiento ad hoc- (III-405); (273 TCE).
2. Sedes de las instituciones -común acuerdo entre los Gobiernos- (III-432); (289 TCE).

### V.5. Unanimidad en el CM

1. Decisiones sobre la compatibilidad de las ayudas estatales con el mercado común en materia de competencia (III-168.2); (88.2 TCE).
2. Aplicación de los acuerdos firmados entre interlocutores sociales (III-212); (139.2 TCE).
3. Derogación en materia de transporte (III-237); (72 TCE).
4. Adopción de disposiciones relativas a las modalidades y al procedimiento de asociación entre los países y territorios de ultramar y la Comunidad (III-286); (187 TCE).
5. Procedimientos para garantizar el acceso rápido a los créditos de financiación urgente de iniciativas en el marco de la PESCE -consulta del PE- (III-313.3).
6. Establecimiento del régimen lingüístico de las instituciones de la Comunidad (III-433); (290 TCE).

7. Modificaciones en la lista de productos contemplados por las disposiciones sobre comercio o producción de armas, municiones y material de guerra (III-436); (296.2 TCE).

## V.6. Régimen para la Política Exterior y de Seguridad Común

- Norma general -unanimidad en el CM (III-300.1).
- Mayoría cualificada en el CM (III-300.2):
- Las decisiones referentes a acciones y posiciones de la Unión adoptadas sobre la base de una decisión del Consejo Europeo.
- Las decisiones adoptadas a propuesta de un Ministro, tras una solicitud del Consejo Europeo de iniciativa de éste o del Ministro.
- Las decisiones por las que se aplica una acción o posición de la Unión.
- El nombramiento de un representante especial.
- Cuando el Consejo Europeo lo decide por unanimidad.

## V.7. Decisiones institucionales

Unanimidad:

1. Aplicación del procedimiento legislativo (III-210.3.2); (137 TCE).
2. Aplicación del procedimiento legislativo ordinario a los aspectos medioambientales sujetos a un procedimiento especial con unanimidad en el CM (III-234.2.2); (175 TCE).
3. Aplicación del procedimiento legislativo a algunos aspectos del derecho de familia (III-269.3.2).
4. Aplicación del procedimiento legislativo en materia de normas mínimas para facilitar el reconocimiento mutuo de decisiones judiciales y cooperación policial en materia penal (270.2 letra d).



5. Otros ámbitos que pueden ser objeto de la ley marco europea en materia de normas mínimas relativas la definición de las infracciones penales y sanciones (III-271.1.3).
6. Aumento del número de abogados generales (III-354) (222.3 TCE).
7. Nombramiento de los jueces de los Tribunales especializados (III-359.4); (225.2 TCE).
8. Composición del Comité de las Regiones (III-386); (263 TCE).
9. Composición del Comité Económico y Social (III-389); (258 TCE).
10. Gastos en materia de cooperación reforzada (III-421).

## V.8. Mayoría cualificada en el CM

1. Decisión sobre el tipo de sanciones a un Estado miembro que violó los principios del artículo I-2, apartado 1 (I-59.3); (309.2 TCE).
2. Decisión relativa a la modificación o el levantamiento de sanciones impuestas a un Estado miembro que violó los principios del artículo I-2, apartado 1 (I-59.4); (309.3 TCE).
3. Comité para la selección de jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia Europeo y del Tribunal de Gran Instancia (III-357); aquí no hay mayoría cualificada.
4. Nombramiento de los miembros del Tribunal de Cuentas (III-385.1); (247.3 TCE, *reza por unanimidad*).
5. Lista de miembros del Comité de las Regiones (III-386), por unanimidad (263 TCE, *por unanimidad*).
6. Lista de miembros del Comité Económico y Social (III-389), por unanimidad (259 TCE).
7. Autorización para iniciar una operación de cooperación reforzada -aprobación del PE (III-419).
8. Autorización para iniciar una operación de cooperación reforzada en materia de Política Exterior y Seguridad Común (III-419), unanimidad (27c TUE).

## V.9. Procedimientos *ad hoc*

1. Composición del PE (I-20). Unanimidad del Consejo Europeo -iniciativa y aprobación del PE.
2. Formaciones del CM (I-24.3). Unanimidad en el Consejo Europeo.
3. Cambio de procedimientos: aplicación del procedimiento legislativo ordinario o del voto por mayoría cualificada (I-25). Unanimidad en el Consejo Europeo.
4. Composición de la Comisión: sistema de rotación (I-26.6). Consenso del Consejo Europeo.
5. Designación del candidato a la Presidencia de la Comisión (I-27). Mayoría calificada del Consejo Europeo.
6. Nombramiento de los miembros del Directorio del BCE (III-382). Consejo Europeo por VMC.
7. Nombramiento de jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia Europeo (III - 356). Común acuerdo de los Gobiernos de los Estados miembros.
8. Nombramiento de los miembros del Tribunal especializado (Artículo III-359) Común acuerdo de los Gobiernos de los Estados miembros\*.
9. Ampliación de competencias de la Fiscalía Europea en la lucha contra a delincuencia grave con dimensión transfronteriza (III-274.4). Unanimidad, previa aprobación del PE y consulta a la Comisión\*.
10. Procedimiento de revisión ordinario de la Constitución (IV-443). Decisión por mayoría simple del Consejo Europeo de convocar una Convención a iniciativa del PE, la Comisión o un Estado Miembro\*.
11. Procedimiento de revisión simplificado de la Constitución (IV-444). Decisión unánime del Consejo Europeo para autorizar al CM a decidir por VMC en un ámbito concreto\*.
12. Procedimiento de revisión simplificado relativo a las políticas internas de la Unión (IV-445). Decisión unánime del Consejo Europeo a iniciativa del PE, la Comisión o un Estado Miembro\*.



## VI. Conclusión

La introducción de los conceptos de democracia representativa y participativa en el proyecto de Constitución y como Primer Título en el mandato de la CIG del Tratado de Reforma, plantea un gran desafío para la consolidación de la UE como experiencia democrática innovadora; como modelo de democracia procesal propio de sociedades modernas, complejas y descentralizadas; con la ciudadanía europea basada en el patriotismo constitucional; una esfera pública central (sistema legislativo y judicial) y otra más amplia, la sociedad civil.

En este marco, la configuración del poder legislativo es una cuestión constitucional central desde el punto de vista democrático. El Tratado Constitucional aporta, con la lista de bases jurídicas expuestas, elementos importantes para dar una respuesta satisfactoria al poder legislativo compartido.

Cuestión fundamental es controlar el respeto de la nueva CIG de esta lista, dentro de la filosofía de un proceso constituyente abierto.