

# La convención sobre el futuro de Europa y la contribución de la Sociedad de Estudios Vascos

---

## 1. Un verdadero proceso constituyente

Ninguna Conferencia intergubernamental de los Estados miembros de la UE de todas las celebradas hasta la actualidad había sido el fruto de un proceso participativo tan amplio. La sociedad civil, particulares y ONGs han tenido la ocasión de enviar propuestas a la Convención.

En esta contribución pretendo presentar el proceso que ha llevado a la propuesta de un Tratado Constitucional para Europa y valorar dicha propuesta. A la espera de conocer el resultado de la Conferencia intergubernamental que se está celebrando en el último cuatrimestre de 2003, resulta importante realizar una pausa en el proceso y analizar sosegadamente el trabajo llevado a cabo por la Convención y sometido a la consideración de dicha conferencia intergubernamental.

El grupo Europa-Euskalerría de la Sociedad de Estudios Vascos no ha sido ajeno al proceso de la Convención. Ha seguido con especial atención el desarrollo de la Convención sobre el Futuro de Europa que fue lanzada en la cumbre del Consejo Europeo de Laeken (Región Bruselense) en Diciembre de 2001. La Convención comenzó su labor en febrero de 2002 con una fase de escucha y reflexión y comenzó a debatir propuestas concretas a partir de Otoño de 2002, pasando a analizar las primeras propuestas articuladas de conjunto en la primavera de 2003 y consensuando un texto definitivo para la cumbre de finales de Junio de Tesalónica. La Conferencia Intergubernamental de los presidentes de gobierno de los Estados Miembros de la Unión Europea (EU) ha comenzado su trabajo bajo la presidencia italiana en el segundo semestre de 2003 y se propone realizar las modificaciones que considere necesarias a la propuesta de tratado constitucional de la Convención.

Interesado en este proceso, el grupo Europa-Euskalerría celebró unas jornadas especiales sobre la Convención en la sede de la Sociedad de Estudios Vascos, Palacio de Miramar, Donostia el lunes 9 de Diciembre de 2002 y en la delegación de Euskadi en Bruselas el jueves 12 de Diciembre siguiente con conexión vía videoconferencia y participación del público en el Palacio de Miramar<sup>1</sup>. La elección de

---

1. El éxito de esta conexión se debe al Dr. Xabier Ezeizabarrena, que dirigió el debate desde el Palacio de Miramar, debate que contó con prestigiosos participantes como el Presidente y el Secretario General del Consejo Económico y Social.



Conexión por videoconferencia. 12 de diciembre de 2002. En Bruselas: Iñaki Rica, Neil McCormick, J.M. Muñoa y Joxerramon Bengoetxea.

las fechas coincidió con el lanzamiento de la propuesta de Constitución de los dos comisarios europeos que participaban en los debates de la Convención, los señores Barnier y Vitorino, texto conocido como Penélope. Aprovechando la celebración de estas jornadas el grupo Europa-Euskalerrria de la Sociedad de Estudios Vascos presentó un borrador de constitución europea para su debate en el seno de la Sociedad, borrador que posteriormente sería sometido a la consideración de la Sección de Derecho y al Comité Ejecutivo y Académico de la Sociedad y que finalmente hizo suyo la Sociedad de Estudios Vascos y fue debidamente presentado en la Convención sobre el Futuro de Europa y en las instituciones de la Vasconia peninsular. No es este el lugar para debatir sobre el proyecto de Constitución europea de Eusko Ikaskuntza, pero sí el de presentar los debates y las contribuciones más importantes de las jornadas y de ver cómo estas cuestiones han sido tratadas por el proyecto de El y por la propuesta de la Convención.

La jornada de Donostia constaba de una primera parte académica con la intervención de los profesores Iñaki Agirreazkuenaga (EHU/UPV), Joxerramon Bengoetxea (Tribunal de Justicia de las CE y EHU/UPV), Henry Labayle (Université de Pau à Bayonne), Jose Martín y Pérez de Nanclares (Universidad de La Rioja) y Miguel Poiars Maduro (U. Nova de Lisboa, ahora Abogado General del TJCE) y una segunda parte con una mesa redonda con los representantes de las instituciones de la CAV - Gobierno Vasco, Diputaciones.

La jornada de Bruselas comenzó con una presentación de los resultados de la jornada de Donostia, y con representantes de las instituciones europeas: participantes de la convención a través del parlamento europeo (Neil MacCormick y Alain Lamassoure, que excusó su ausencia), comité de las regiones (José M<sup>a</sup> Muñoa, miembro del Comité y Joakim Nergelius, técnico de su Secretaría General, ahora en la Universidad de Helsinki), el mediador europeo (Olivier Verheecke, de la Oficina del Sr. Söderman), el tribunal de justicia de las CE (Kurt Riechenberg, jefe de gabinete del presidente), la Comisión (Sr Fonseca, del gabinete del comisario Vitorino, que excusó su ausencia) y la postura de la CAPV.

Los temas y preocupaciones planteados en estas jornadas –el papel de las regiones constitucionales y la reforma del Comité de las Regiones, el status de la Carta de derechos fundamentales y la ciudadanía, el rol central del Parlamento Europeo y las vías de implicación de los parlamentos estatales y regionales, el papel y la composición de la Comisión, la política exterior y de seguridad común, el espacio de libertad, seguridad y justicia, la composición del Tribunal de Justicia y su jurisdicción sobre los derechos fundamentales, la Unión como actor internacional– se hacían eco de las discusiones que se estaban produciendo en la propia Convención y de otras propuestas lanzadas a debate desde fuera de la Convención pero que no consiguieron entrar en la agenda de la Convención, especialmente las relacionadas con el papel de las regiones constitucionales en la nueva Europa que se estaba diseñando.

## 2. Las propuestas de la Convención

El proyecto de Tratado Constitucional consta de cuatro partes precedidas de un Preámbulo que hace referencia a la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa, cuyos valores están siempre presentes en su patrimonio pero ha suprimido la anterior referencia de los tratados a los pueblos de Europa. La parte primera define los objetivos, las competencias y las instituciones de la Unión. La parte segunda recoge, con escasas modificaciones, la Carta de derechos fundamentales adoptada en Niza en diciembre de 2000 y que adquiere así rango jurídico y vinculatoriedad en relación con el ámbito de actuación de la UE, la tercera parte recoge las políticas de la Unión, y en realidad es una refundición de las políticas previstas en el Tratado de la Comunidad Europea y la cuarta parte contiene disposiciones generales y finales. Esta estructura responde a uno de los objetivos de Laeken, la simplificación de los distintos textos en vigor, sin embargo el resultado final es excesivamente largo y repetitivo: faltan muchas horas de fina edición.



Conexión por videoconferencia. 12 de diciembre de 2002. En Bruselas: Kurt Richenberg, Olivier Verheecke y Joxerramon Bengoetxea.

La Unión, dotada de personalidad jurídica, se fundamenta en los valores de “*dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho, respeto de los derechos humanos*”. Su finalidad es “*promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos*” para alcanzar “*una Europa del desarrollo sostenible*”, fundada en una “*economía social de mercado altamente competitiva*” que “*combate la exclusión social y las discriminaciones*”.

Ya en la parte primera, el texto distingue entre competencias exclusivas de la Unión como las políticas monetaria, comercial común, aduanera o la conservación de los recursos biológicos marinos, los ámbitos de competencias compartidas como el mercado interior, el espacio de libertad, seguridad y justicia, la agricultura y pesca, el transporte, la energía, aspectos de la política social, la cohesión económica, social y territorial, el medio ambiente o la protección de los consumidores, la investigación y el desarrollo tecnológico, la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria, y por fin los ámbitos de apoyo o coordinación o complemento como la política económica o de empleo, industria, la salud, la educación y la formación profesional, la cultura o la protección civil, y por supuesto la política exterior y de seguridad común, que sigue gobernándose por la regla de unanimidad, aunque con dos salvedades: se ha previsto una pasarela para adoptar decisiones por mayoría y cabe el sistema de la cooperación reforzada como en materia de defensa.

En lo relativo a las instituciones, al Consejo Europeo (C<sup>°</sup>E) que reúne a los jefes de Estado y/o de gobierno de los Estados miembros bajo el liderazgo de una personalidad –*chairman*– por ellos elegida para un plazo de 30 meses, se le otorga el rango de institución y pasa a ser como la presidencia colegiada de la Unión, encargada de su impulso y orientación. Se eliminaría así el sistema de presidencia semestral rotatoria actual. El poder legislativo –y presupuestario– se expresa conjuntamente por el Parlamento Europeo (PE) y el Consejo de Ministros (CdeM) cuya presidencia sí será rotatoria aunque puede ser múltiple –un directorio anual de varios Estados miembros asumiendo la presidencia de esta institución–. Cuando el CdeM deba adoptar decisiones por mayoría cualificada lo hará con la mayoría de los Estados y el 60% de la población. La mayoría de las cuestiones se deciden por el método de codecisión entre el PE y el CdeM. Con la importante salvedad de la política exterior y de la iniciativa legislativa popular, el monopolio de la iniciativa legislativa seguiría residiendo en la Comisión ©, que estaría compuesta por su presidente, elegido por el PE a propuesta del C<sup>°</sup>E, su vicepresidente que es además el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión (M<sup>°</sup>AE), y trece comisarios elegidos por sistema rotatorio entre candidatos de los distintos Estados miembros y un número de comisarios sin voto procedentes de los restantes Estados miembros.

La parte tercera recoge las políticas de la Unión tal y como venían expresadas en el tratado constitutivo de la Comunidad Europea, reordenándolas y aplicando a la mayoría de ellas –salvo a los temas fiscales– el método de codecisión y la mayoría cualificada. En esta parte se fija las reglas financieras que aseguran el funcionamiento de la UE y se avanza en el proceso, ya iniciado, de comunitarización del espacio de libertad, seguridad y justicia que además se decide por mayoría en gran parte de sus aspectos y en el que destaca el principio de reconocimiento mutuo de sentencias y decisiones judiciales en materia penal y la posibilidad de establecer, mediante ley-marco, reglas mínimas sobre la admisibilidad de pruebas, los derechos de los acusados y de las víctimas o las sanciones para delitos más graves. En esta parte las modificaciones han sido mínimas y no han sido realmente sometidas a discusión en la Convención. De cara a la CIG muchas de las repeticiones e imprecisiones deberán ser corregidas. La supuesta simplificación de toda la empresa es sólo relativa; quizá se llame simplificar al hecho de acercar el vocabulario constitucional estatal al entor-

no europeo y a llamar ley al reglamento y ley marco a la directiva, pero ello no supone una verdadera simplificación, además, los diversos actos o decisiones del C°E no son controlables judicialmente y pasan a complicar el sistema de fuentes.

Las dinámicas que se pueden detectar en los bastidores convencionales son, según mi modesto entender, las siguientes:

- (1) Quizá la más mediática de las polémicas es la supuestamente representada por las diferencias entre Estados miembros grandes y Estados miembros pequeños. Para empezar, no está claro que los intereses sean siempre contrapuestos. Si se pretende reflejar el peso de la población el debate resulta parece producirse entre los Estados grandes y los muy grandes. La representación mínima en el Parlamento, el nombramiento de un comisario por cada Estado, el principio de mayoría cualificada salvaguardan los intereses de los Estados más pequeños.
- (2) El debate entre federalistas y nacionalistas con la supuesta síntesis de los comentaristas es más importante y está relacionado con el debate entre supranacionalismo e intergubernamentalismo. Esencialmente los nacionalistas estatistas pretenden minimizar los casos en que puedan adoptarse decisiones sin su consentimiento, lo cual supone en realidad la posibilidad de bloquear todo progreso o avance. Ante esta amenaza afloran las propuestas de cooperaciones reforzadas o estructuradas, múltiples velocidades, geometrías variables, etc. Soluciones imaginativas como la de la UEM y el euro o el propio sistema Schengen son fruto de esta situación: sin abandonar el principio de unanimidad, quienes deseen cooperar más estrechamente pueden hacerlo.
- (3) Los federalistas y supranacionalistas suelen proclamar el principio de supremacía parlamentaria frente a los nacionalistas o intergubernamentalistas que suelen reclamar mayores poderes para los gobiernos. Esta visión es demasiado simplista. Los federalistas europeos pueden estar interesados en fortalecer a la Comisión, que al fin y al cabo es como un ejecutivo y muchos nacionalistas están interesados en fortalecer a los parlamentos nacionales como los verdaderos focos de resistencia a los avances comunitarios viendo a los gobiernos como demasiado débiles a la hora de hacer frente a las posibles mayorías o ejes conformados por varios Estados miembros en el seno del CdeM. La solución a la francesa de crear una presidencia fuerte de la UE (el C°E) y un gobierno/senado fuerte (CdeM) relegando la © a una agencia federal, no va a devolver el poder a los parlamentos. Si el PE aprende a escuchar a los parlamentos estatales –y regionales– y a intentar recabar su simpatía política quizá pueda labrar democracia, transparencia, eficacia y cercanía hacia la ciudadanía y conseguir que sea ésta la verdadera fuente de legitimidad política de la Unión.
- (4) Además cabe detectar una dialéctica común a muchos procesos constituyentes entre liberales librecambistas antikeynesianos y partidarios de la política económica o la economía planificada. La fórmula de consenso parece ser la economía social de mercado. Ya nadie cuestiona la necesidad de contar con un mercado lo más parecido posible al mercado de libre competencia. Nadie cuestiona la necesidad de que los poderes públicos intervengan en la financiación de proyectos en los que el capital privado no cree pero que se consideran estratégicos; pero sin embargo se siguen manteniendo los rígidos criterios de contención del gasto y el déficit público.

- (5) Concluimos con una discusión más bien académica sobre si nos encontramos ante una organización internacional evolucionada o ante un germen de Estado. Los internacionalistas insisten en que seguimos en los parámetros del derecho internacional de los tratados y los constitucionalistas insisten en los aspectos constituyentes del proceso. La Convención ha resuelto diplomáticamente: tratado constitucional.

### **3. Valoración del proyecto de tratado constitucional de la Convención**

Las dinámicas reflejadas en las principales discusiones constitucionales de la convención reflejan debates históricos en el proceso de integración europeo. Dada la diversidad de estructuras constitucionales, de “intereses nacionales” y culturas políticas y de rasgos objetivos, económicos, sociales y culturales de y en los Estados miembros, es lógico que se produzcan debates y diferencias y es sorprendente y esperanzador que Europa pueda convertirse en un gran foro político donde los diferentes puntos de vista puedan aflorar, contrastarse y discutirse: en la medida en que la Convención haya servido de dicho foro, habrá logrado su papel. Lo que resulta más preocupante es que los intereses nacionales se escondan o se impongan, evitando su discusión y confrontación democrática, o reservándola al cónclave de la CIG. En la medida en que la Convención haya servido para hacer resaltar alguna de esas culturas nacionales, alguno de esos intereses y en la medida en que haya recurrido al argumento de que es mejor un mínimo consenso sobre la Constitución “posible” antes que un fracaso por pretender una Constitución “ideal”, no habrá sido sino un prolegómeno de la propia CIG. Sólo su presidente y secretario, su presidium, y sus convencionales sabrán calibrar su aportación.

A la hora de valorar la propuesta de la Convención es necesario realizar una indagación previa sobre lo que hubiera cabido esperar de la Convención. Dado que nos encontramos ante una congregación de miembros de los parlamentos estatales –de los Estados Miembros y de los estados candidatos– y del Parlamento Europeo junto a representantes de máximo rango –ministerial o equivalente– de los Estados miembros y candidatos a la adhesión y miembros de la Comisión, debe quedar claro desde el inicio que no había ningún tipo de límites a las propuestas de los convencionales, salvo el explícito encargo de Laeken de abordar tres grupos de cuestiones: (1) una definición y división de poderes y competencias más clara o mejor, (2) la simplificación de los instrumentos, (3) hacer la UE más democrática, más transparente y eficaz, (4) el status de la Carta de derechos fundamentales y la posible adhesión de la UE a la Convención Europea de Derechos Humanos, (5) la Personalidad Jurídica de la UE y unificación de los pilares y tratados en uno. Las cuestiones 4 y 5 han recibido respuestas afirmativas: la Carta se incorpora de lleno en el ordenamiento jurídico europeo y la UE, que ahora contará con personalidad jurídica y fusiona los tres pilares anteriores –mercado común, PESC y JAI– podrá adherirse al sistema de Estrasburgo. La división de poderes se ha clarificado a través de la enumeración de materias y sus carácter de exclusivas, compartidas y de apoyo, y a través del principio de subsidiariedad y los mecanismos de alerta que dan algo de juego a los parlamentos estatales, aunque pretender que esa mayor claridad en la definición de los objetivos pueda evitar conflictos competenciales es ingenuo. La simplificación de los instrumentos puede resultar más nominal que real y por fin la mayor democracia, eficacia y transparencia deberán demostrarse más allá del texto constitucional.

Podía esperarse un máximo de integración, o un mínimo, según se mire. En otras palabras las propuestas de la Convención reflejan el grado de europeísmo o de vocación supranacional de sus miembros. Si la propuesta de la Convención no ha avanza-

do más en el proceso de integración, si no ha conseguido frenar los aspectos intergubernamentales o abrir una ventana a la esperanza de los regionalistas es simplemente porque la mayoría de los miembros de la Convención no lo ha deseado, ello suponiendo que los regionalistas hayan tenido la ocasión de ser oídos por los convencionales, no por ningún motivo relacionado con líneas rojas marcadas por unos u otros gobiernos. Ya se van a encargar los gobiernos de los Estados en la CIG de eliminar todos los aspectos que no les plazcan o consideren contrarios a sus intereses nacionales, aunque los nuevos equilibrios no serán sencillos y por otra parte los Estados miembros pueden volver a dar el espectáculo de las negociaciones a puerta cerrada hasta altas horas de la madrugada que engendraron compromisos tan decepcionantes como el Tratado de Niza. Por otra parte, la perspectiva de no avanzar en absoluto por falta de acuerdo puede suponer un daño serio a la credibilidad del proyecto de integración europea, tras el relativo éxito del proceso constituyente que ha supuesto la Convención. Recuérdese que el proceso que llevó a la elaboración de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión fue semejante al de la Convención.

#### **4. La cuestión regional y el proyecto de Eusko Ikaskuntza**

La CIG va a decidir el futuro de Europa y por ello también el status y el carácter –los poderes y las competencias– de sus Estados miembros que compondrán esa Unión Europea con un sistema de valores, un modelo de sociedad y de economía que no podrán modificar. La estructura profunda de los Estados miembros queda profundamente trastocada con la Constitución Europea. La soberanía como característica esencial del Estado ya está sufriendo un proceso de transformación importante. Si ello es cierto para los Estados, lo es mucho más para las regiones que los componen, allí donde existen sistemas de soberanía compartida entre la instancia central y los entes descentralizados. En el caso de Euskadi, el impacto es innegable: su futuro se está decidiendo en la CIG no menos que en las propuestas internas de rango constitucional. De las competencias nominales de Euskadi, conforme al bloque de constitucionalidad, algunas aún no han sido transferidas, otras sí fueron transferidas, pero han sido de alguna forma devueltas a Europa produciéndose una especie de vaciamiento competencial. Otras sí han sido transferidas, pero su ejercicio debe realizarse conforme a criterios de coordinación marcados por Europa y en todo caso deben respetar el derecho comunitario. Con la excusa de abordar adecuadamente el proceso decisorio en las instancias europeas, los Estados miembros sienten frecuentemente la tentación de recuperar competencias previamente transferidas o descentralizadas. Si a todo este proceso se añade una concepción de España profundamente nacionalista, como Estado-nación es obvio que una comunidad que se percibe como parte de un Estado plurinacional se replantee su estatus y se replantee cuestiones como la soberanía, las competencias (reparto entre Europa, Estado miembro y sus regiones) y los principios de su ejercicio (participación directa en las instancias europeas, principios de subsidiariedad) y mecanismos de defensa (acceso al Tribunal de Justicia).

La Convención ha perdido una ocasión de oro de obtener el consenso de las regiones constitucionales europeas. Rechazó la creación de un grupo de trabajo específico sobre las regiones. No ha transformado prácticamente el Comité de las Regiones, salvo su acceso al Tribunal de Justicia, e incluso ha anulado la referencia los pueblos en gran parte del articulado y en el prólogo. Se trata de una ocasión perdida. Los actores y protagonistas de Europa son los Estados, como hasta ahora. Este déficit regional no se encuentra compensado por el aumento de peso simbólico que experimenta la ciudadanía, con todo lo importante que resulta colocar a los ciudadanos en el centro político de la UE.

La Sociedad de Estudios Vascos ha demostrado con su proyecto de constitución que el entramado constitucional europeo podía haber otorgado mayor relevancia a las regiones, que es posible integrar a las regiones constitucionales en el entramado institucional o constitucional europeo sin por ello complicar el panorama institucional. El proyecto de Constitución de la Federación Europea que ha sometido a la consideración de la Convención y de la CIG se ubica en la tradición supranacional-federalista pero reconoce protagonismo a todos los niveles institucionales implicados en la gobernanza europea, desde el local hasta el supra-estatal.

La Constitución de la Federación Europea de la Sociedad de Estudios Vascos (CFE) propone la transformación de la actual Unión Europea en una **Federación Europea** dotada de personalidad jurídica. La CFE constaría de dos partes: una primera de 100 artículos con lo que sería la fusión de los Tratados de la Unión Europea, la Carta de los Derechos Fundamentales y la parte institucional, competencial y programática del tratado de la Comunidad Europea, y una segunda parte que fusionaría los aspectos materiales, libertades fundamentales y políticas sectoriales de los tratados de la CE y de la CEEA actuales.

El problema de **las competencias**, lo aborda la CFE proponiendo una serie de criterios sobre la distribución y cooperación en materia de competencias, distinguiendo entre competencias exclusivas, compartidas y complementarias y desarrollando los principios de subsidiariedad, proporcionalidad, cooperación entre administraciones –incluida la regional– a la hora de asignar los ámbitos respectivos de acción. Se prevé un control político y un control judicial de la subsidiariedad. Las regiones asumen un poder de alerta en la fase legislativa y un poder de control judicial. Las competencias se reconducen a un reconocimiento de las misiones de la Federación Europea. En todo caso la Federación ejerce las competencias que le asignan los Estados miembros en la Constitución (principio federal de atribución de competencias) y sus instituciones cuentan sólo con las prerrogativas otorgadas por la CFE. La Federación puede asumir nuevas competencias siempre que sean acordes con las misiones que le son asignadas y una mayoría reforzada en las instituciones así lo decida.

La CFE incorpora, casi íntegramente y con los mínimos cambios necesarios para asegurar la coherencia del proyecto, la **Carta de Derechos Fundamentales** en el articulado central. Los derechos fundamentales son incorporados al ordenamiento jurídico y por lo tanto vinculantes, y tienen potencialmente efecto directo ya que vinculan también a los particulares. Además la CFE refuerza la **ciudadanía europea** que refunde las disposiciones de la Carta junto con las del Tratado de la CE, reconociendo un nuevo derecho de participación en las elecciones generales y regionales del Estado de residencia. La CFE no había previsto sin embargo la iniciativa popular, único aspecto en el que la Convención ha sido más innovadora. Los idiomas oficiales en los Estados miembros lo serán también en la Federación, pero ello no significa que todos ellos se conviertan en idiomas de trabajo.

También se refuerza el método comunitario asegurándose siempre **la iniciativa de la Comisión** sustituyendo la unanimidad por mayorías cualificadas, previendo la extensión del procedimiento de co-decisión entre Consejo o Cámara de los Estados. Además la Comisión es responsable del plan quinquenal de gobernanza de la Federación, participa en el Consejo Europeo a través de su presidente y en los principales Consejos de Ministros.

Uno de los empeños de Laeken ha sido la necesidad de simplificar los instrumentos existentes en la actualidad. La CFE simplifica los instrumentos jurídicos en el artículo 68 afirmando el principio de primacía del derecho comunitario: leyes,



directivas (se mantiene esta figura tan importante de la integración y la armonización), reglamentos (de desarrollo de las leyes) y decisiones (individuales). Se mantiene una cierta flexibilidad para los instrumentos de coordinación política pero se prevé la importancia del método de coordinación abierta. En general se incorporan muchas de las reflexiones de la Comisión en su Libro Blanco sobre la Gobernanza. No existe ninguna correlación especial entre el tipo de instrumento y el tipo de competencia.

Otro de los empeños del mandato de Laeken ha sido el no complicar la UE institucionalmente más de lo necesario. La CFE respeta este principio al no añadir nuevas instituciones/órganos: la Cámara de las regiones constitucionales se integra en el Comité de los poderes Regionales y Locales. La no proliferación de instituciones se traduce también en una presencia de la Comisión en los Consejos para asegurar la coherencia.

La CFE prevé la creación de un **Alto Representante** de la Política Exterior o ministro de Asuntos Exteriores, que coordina los cuerpos diplomáticos, participa en el Consejo presidiendo los asuntos de Exteriores y asume la vicepresidencia de la Comisión y su cartera de exteriores (eliminándose la actual bicefalía en las relaciones exteriores). Lo nombra el Presidente de la Comisión a partir de una terna presentada por el Consejo de Ministros y el nombramiento lo refrenda el Parlamento. La CFE define como competencia compartida la política exterior común en materia de seguridad y defensa, incluyendo, gestión de crisis, misiones humanitarias y de mantenimiento de la paz (las conocidas como misiones Petersberg).

La revisión de la Constitución ya no se podría bloquear por el voto de un Estado miembro (para la revisión o reforma sería necesaria una doble mayoría de 2/3 en el Consejo y en el Parlamento). Para las partes más fundamentales se seguiría el método de la Convención. La cooperación reforzada se permite y se incluye la cooperación entre regiones y Estados o entre regiones y se acompaña con el principio de lealtad. Además la CFE reconoce los procesos de ampliación interna o creación de nuevos Estados miembros dentro de las actuales fronteras de la Federación, respetando los procesos internos y los órdenes constitucionales.

Para su ratificación, la CFE prevé una mayoría necesaria de 2/3 de los Estados miembros. Quienes no ratifiquen pueden optar a una cooperación o asociación en el marco del Espacio Económico Europeo.

En lo relativo a la **participación de las Regiones**, el actual Comité de las Regiones adquiere el status de institución. Se mantiene la representación institucional de los poderes locales, que cobran mayor importancia en la lógica de la subsidiariedad como los poderes más cercanos a la ciudadanía, pero se reconoce el especial carácter no ya de las regiones sino de las regiones con competencias legislativas, regiones llamadas REGLEG o constitucionales y que adquieren un poder de salvaguarda del principio de subsidiariedad y participación en el proceso legislativo en ciertos casos. Dentro de la Cámara de los Poderes Regionales y Locales se crea pues una Cámara de las Regiones Constitucionales. Destaca el poder de control de la subsidiariedad dentro del procedimiento legislativo, la posibilidad de emitir dictámenes vinculantes allí donde las regiones tienen competencias compartidas. Tienen función consultiva no vinculante en otras áreas.

La CFE ubica la fuente de legitimidad política y jurídica y fundamenta en última instancia su normatividad en una triple fuente: (i) la legitimidad moral y política

puede reivindicarse a partir de la ciudadanía europea (a través de la ratificación en referenda) y del respeto de los derechos fundamentales (de las personas y de los ciudadanos); (ii) la legitimidad federal y el principio de igualdad de los entes integrantes del proyecto federal le viene dada por los pueblos europeos (constituidos en regiones constitucionales y estados) y (iii) la legitimidad jurídica le viene dada por la transferencia de competencias y poderes soberanos de los Estados miembros (y en los casos de Estados federales o descentralizados por los Estados y sus regiones constitutivas). Esta triple legitimidad se traduce en un equilibrio institucional de estas fuentes de legitimidad representadas en el poder legislativo europeo: la ciudadanía se representa en el Parlamento, que co-legisla a través del método de co-decisión y controla al ejecutivo; los pueblos se representan a través de la Cámara de los Poderes Regionales y Locales y los Estados se representan en la Cámara de los Estados (Consejo de Ministros).

La **separación de poderes** y el equilibrio institucional federal (checks and balances) se traduce en la CFE en:

- una presidencia colegiada de la Federación Europea: el Consejo Europeo actual con la participación de las presidencias de las instituciones legislativas y de la Comisión y donde participa el Alto Representante. El Consejo Europeo, como presidencia da coherencia e impulso político a la Federación. Es rotatoria para asegurar que todos los pueblos europeos tienen la capitalidad política de la Federación en algún momento. Se mantiene el principio de las presidencias rotativas como fuente de legitimidad.
- un poder legislativo compuesto por el Parlamento Europeo, la Cámara de los Estados (una especie de senado federal o Bundesrat Europeo) y, en cierta medida la Cámara de los Poderes Regionales y Locales, verdadero guardián de la subsidiariedad y la lealtad federal junto con los parlamentos de los Estados miembros y sus regiones. Pero la coherencia del legislativo le viene dada por el poder exclusivo de iniciativa legislativa residenciado en la Comisión. Especial mención de la emanación del Parlamento en el control de la actividad ejecutiva y administrativa de la Federación a través del mediador europeo (y la coordinación de mediadores de los parlamentos estatales y regionales) para asegurar la buena gobernanza.
- un poder ejecutivo mixto compuesto por la Comisión y el Consejo de Ministros, con especial mención de las Agencias y oficinas europeas.
- un poder judicial que asegure la uniformidad del derecho y su supremacía, y una fiscalización y auditoría de cuentas.
- un poder monetario y financiero independiente del Ejecutivo: la Sistema Europeo de Bancos Centrales, el BCE y los instrumentos financieros para el desarrollo y la cohesión (BERD, BEI, etc.).
- unos órganos consultivos: Consejo Económico y Social, Cámara de los Poderes Regionales y Locales.

La presidencia de la Federación rota en el Consejo Europeo. La continuidad la otorga la presencia de las presidencias de las instituciones legislativas y de la Comisión así como la presencia del Secretario del Consejo. El presidente de la Comisión lo elige el Parlamento pero sobre una terna propuesta por el Consejo. El presidente del Consejo lo elige el propio Consejo y rota, pero su Secretaría General es estable. Los presidentes restantes los eligen sus propias instituciones.

Por fin se fija un número máximo de miembros del Parlamento Europeo (500) y de la Cámara de los Poderes Regionales y Locales (250). Se asegurará la presencia de todos los Estados miembros entre los miembros de la Comisión (máximo de 20 Comisarios, con tres vicepresidencias, de Exteriores, de Ecofin y de Interior) y sus agencias. También el Consejo tiene unas formaciones especiales en el Consejo de Asuntos Exteriores, el de Ecofin y sociales y el de justicia e interior. En estos Consejos especiales participan los vicepresidentes de la Comisión junto con la Secretaría del Consejo, para asegurar la coherencia y eficacia de actuación y el apoyo a la presidencia del Consejo. Los miembros de la Comisión los nombra o elige su presidente a partir de una terna presentada por los Estados miembros. La Comisión se somete al refrendo del Parlamento y del Consejo. La confianza podrá ser denegada por dos tercios de uno u otro.

Es obvio que el impacto que pueda tener la CFE en Europa va a ser muy relativo. Por una parte, la Convención no parece haber aceptado las propuestas que contiene en materia regional; por otra parte la CIG posiblemente ni siquiera procederá a su consideración. Pero lo importante es lanzar el debate en las propias regiones constitucionales, demostrando que es posible contar con ellas y participar directamente. Ello por dos razones: para difundir el espíritu crítico europeo y sobre todo para buscar una tercera vía entre la creación de Estados nuevos y la permanencia en el olvido. En otras palabras, en estos momentos la Convención y la propia CIG parecen haber lanzado el siguiente mensaje: "las regiones no cuentan como tales, sólo como partes de Estados miembros constituidos y consolidados que son quienes deciden el futuro de Europa a nivel de gobierno". Si esto es cierto, si en la construcción europea no cuentan las regiones entonces el mensaje para aquellas regiones que desean ser protagonistas de la integración y defender sus intereses la única opción será la creación de un Estado miembro propio, única forma de contar en Europa. Hasta ahora, los intentos desde Euskadi de buscar fórmulas imaginativas de replanteamiento de la inserción constitucional en un Estado miembro y en la propia Unión Europea no están siendo apreciadas ni por el Estado ni por la Unión Europea.

El debate es necesario en el seno de la propia sociedad vasca, más allá de los partidos políticos. La comunidad académica debería participar más activamente en los debates constitucionales y los medios de comunicación deberían fomentar los debates informados y serenos alejados de la contienda partidista.

*Joxerramon Bengoetxea*