

IMPLICACIONES DEL NUEVO TRATADO CONSTITUCIONAL PARA LA UNIÓN ECONÓMICA
Y MONETARIA

Este artículo ha sido elaborado por María Luisa Leyva y Juan Peñalosa, del Servicio de Estudios.

Introducción

El pasado 18 de junio, el Consejo Europeo adoptó un nuevo Tratado fundacional: el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, al que más comúnmente se conoce como Tratado Constitucional o Constitución Europea. En este texto, que cuando entre en vigor será la norma europea de mayor rango, se fijan los objetivos y las competencias de la Unión, los derechos fundamentales de sus ciudadanos, el marco institucional, las bases de las políticas internas, los principios presupuestarios y las disposiciones generales para la cooperación entre los países miembros.

El objetivo de la redacción de este Tratado Constitucional era reforzar el diseño legal e institucional de la Unión Europea, teniendo en cuenta la experiencia acumulada en los últimos años, y adaptar ese marco legislativo considerando las perspectivas de una integración creciente, no solo económica, sino también política. En este sentido, la introducción satisfactoria del euro y la significativa ampliación de la Unión eran quizá los dos hitos principales que señalaban que el proceso de integración iba a fortalecerse y extenderse en Europa en los próximos años. Además, con la redacción de esta Constitución se aspiraba a simplificar el complejo entramado normativo en la Unión y a que el ciudadano europeo percibiera de modo más cercano las instituciones y el proyecto europeos. El Tratado Constitucional sustituirá, por tanto, a los diferentes tratados que fueron naciendo a lo largo de la historia y que aún siguen en vigor, desde el Tratado de Roma de las Comunidades Europeas de 1957, hasta el Tratado de Niza actualmente vigente.

La redacción del nuevo Tratado ha sido una tarea bastante complicada, en la que han participado agentes de muy diversa índole, desde las autoridades nacionales, parlamentarios e instituciones comunitarias, hasta expertos y representantes sociales. Como se muestra en el recuadro 1, que presenta una síntesis del proceso de elaboración de la Constitución Europea, se han necesitado tres años y medio para acordar por consenso un texto definitivo. Un resumen del contenido del Tratado Constitucional, que consta de cuatro partes, se incluye en el cuadro 1.

Para que el Tratado entre en vigor es necesario que pasen dos años desde que los jefes de Estado o de Gobierno firmen una copia del mismo y que haya sido ratificado posteriormente por todos los Estados miembros, de acuerdo con sus respectivas normas constitucionales. La firma de los Jefes de Estado o de Gobierno está prevista para el 29 de octubre de 2004, en Roma, y las ratificaciones deberán llevarse a cabo, en principio, antes del 1 de noviembre de 2006, que es la fecha de entrada en vigor fijada en la propia Constitución. Este proceso de ratificación es indispensable, porque este Tratado tiene rango superior a las constituciones nacionales de los Estados miembros participantes. Algunos países, entre los que se encuentra España, tienen previsto realizar un referéndum al respecto. Para hacer frente a la posibilidad de que el resultado de la consulta sea negativo en algún país y que, con ello, la falta de aprobación por parte de una minoría pueda frenar el avance de este proyecto común, una de las declaraciones anejas a la Constitución prevé la aplicación de una fórmula de salvaguardia. Dicha cláusula consiste en que, si la Constitución hubiera sido refrendada por, al menos, 20 Estados miembros, aunque existieran países que se hubieran pronunciado en contra, el Consejo Europeo podría examinar la cuestión, lo que puede interpretarse como la posibilidad de que se decidiera la entrada en vigor del Tratado. De esta forma, por primera vez, la posición

Consejo Europeo de Niza, 8 y 9 de diciembre de 2000

El Consejo Europeo modificó, mediante el Tratado de Niza, los tratados fundacionales de la Unión Europea. El nuevo Tratado, que entró en vigor el 1 de febrero de 2003, introdujo cambios institucionales para que la Unión pudiera funcionar en una versión ampliada de 25 miembros, tras la prevista incorporación de los nuevos Estados prevista (que se produjo el 1 de mayo de 2004). También se acordó que una Conferencia Intergubernamental creada al efecto realizara una revisión en profundidad de los tratados.

Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001

El Consejo Europeo decidió en la ciudad belga de Laeken crear una Convención para elaborar un proyecto de Constitución ajustada a la realidad europea. Se deseaba un texto más comprensible y transparente, que contuviera los derechos fundamentales de los ciudadanos, los objetivos prioritarios y la distribución de competencias dentro de la Unión. Además, se establecía que el proyecto de la Convención debería fusionar los tratados vigentes y, al mismo tiempo, introducir una mejora en el funcionamiento institucional y una simplificación de los instrumentos legislativos comunitarios.

Convención para el futuro de Europa, 28 de febrero de 2002

En esa fecha se creó la *Convención para el futuro de Europa*. En ella participaron un amplio espectro de representantes, porque se pretendía que el informe que acordaran y presentaran al Consejo Europeo fuera fruto de un amplio consenso. La Convención estaba formada por un Praesidium y por un Pleno. La organización del trabajo y la elaboración de propuestas eran responsabilidad del Praesidium, que estaba formado por un presidente (Valéry Giscard d'Estaing), dos vicepresidentes (Giuliano Amato y Jean-Luc Dehaene) y nueve miembros de reconocido prestigio en cuestiones europeas. El Pleno de la Convención era el encargado de debatir, proponer enmiendas y aprobar los textos presentados por el Praesidium. El Pleno estaba formado por representantes de los Estados miembros, los países candidatos, el Parlamento Europeo, los parlamentos nacionales y la

Comisión Europea. La Convención debía presentar un informe final al Consejo Europeo en el mes de junio del año siguiente.

Consejo Europeo de Tesalónica, 20 y 21 de junio de 2003

La Convención presentó un proyecto de Constitución al Consejo Europeo. Previamente, dentro de la fase de consultas del borrador del texto, el Banco Central Europeo había presentado su opinión al respecto. El Consejo Europeo, en la ciudad griega de Tesalónica, dio un buen recibimiento al texto y decidió convocar una Conferencia Intergubernamental, que sería la encargada de negociar los asuntos problemáticos y presentar un proyecto definitivo al Consejo Europeo para su reunión de finales de año. La Conferencia comenzó el 4 de octubre de 2003.

Consejo Europeo de Roma, 12 y 13 de diciembre de 2003

La Conferencia Intergubernamental presentó un texto constitucional, que no fue aprobado finalmente por el Consejo Europeo. El principal escollo fue el sistema de reparto de los votos de cada país para el cómputo de las mayorías necesarias en la toma de decisiones del Consejo por mayoría cualificada.

Conferencia Intergubernamental, 17 de mayo de 2004

La Conferencia Intergubernamental reanudó el proyecto de Constitución intentando elaborar una propuesta que pudiera ser aprobada por los jefes de Estado de todos los Estados miembros. En la Conferencia participaron 25 Estados miembros, dada la ampliación de la Unión Europea, que había tenido lugar el 1 de mayo.

Consejo Europeo de Bruselas, 17 y 18 de junio de 2004

El Consejo Europeo adoptó la Constitución Europea, a partir del texto consensuado en la Conferencia Intergubernamental. Para que pueda entrar en vigor, la Constitución debe ser firmada por los jefes de Estado o de Gobierno y ratificada por todos los Estados miembros de la Unión Europea, de acuerdo con sus respectivas normativas constitucionales.

en contra de una minoría de Estados miembros podría no suponer necesariamente la paralización del Tratado Constitucional.

Este artículo analiza las implicaciones de la Constitución Europea sobre el funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria, tanto desde el punto de vista de las instituciones como de las políticas económicas. En primer lugar, se presenta brevemente el nuevo marco institucional en el que van a desenvolverse las políticas económicas de la Unión. Las cuestiones relacionadas con la política monetaria, el Eurosistema y el Banco Central Europeo se tratan a continuación. Posteriormente se examina el tratamiento que recibe la zona del euro y las modificaciones en el proceso de coordinación de las políticas económicas nacionales, en particular en el terreno de la política presupuestaria, y se resumen otras novedades introducidas por la Constitución. Finalmente, se presentan las principales conclusiones.

El nuevo marco institucional

La introducción del euro, la existencia de una política monetaria única, la creciente integración de los países y las dificultades para coordinar las políticas nacionales eran elementos que en los últimos años habían puesto de manifiesto la conveniencia de reformar el Tratado de la Unión Europea

PARTE I

Contiene la definición de la Unión Europea, los objetivos, los derechos fundamentales y la ciudadanía, los ámbitos de competencia, las instituciones y el marco presupuestario.

PARTE II

Es la Carta de Derechos Fundamentales, donde se presentan los principios de dignidad, libertad, igualdad, solidaridad y democracia en los que se fundamenta la Unión Europea, así como el principio de subsidiariedad como base para la delimitación de competencias entre la Unión y los Estados miembros.

PARTE III

Incluye las pautas de comportamiento de las políticas interna, externa y de seguridad común; establece el marco para el funcionamiento del mercado interior, los criterios para la aplicación de las distintas políticas económicas y sociales, las bases para la ejecución de la política monetaria, y desarrolla las disposiciones institucionales y financieras necesarias para el funcionamiento de la Unión.

PARTE IV

Recoge las disposiciones generales y finales, entre las que se encuentra el procedimiento que se ha de seguir para la revisión del Tratado.

para adaptarlo a la cambiante realidad política y económica. No obstante, el desencadenante que hizo ineludible abordar esta complicada tarea fue el aumento del número de Estados miembros de la Unión Europea a 25 y la perspectiva de nuevas ampliaciones en el futuro próximo.

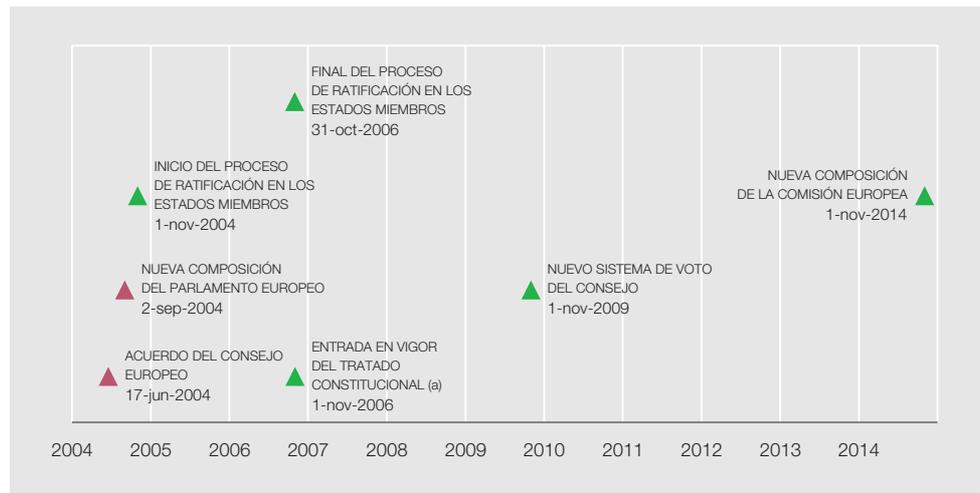
El nuevo marco constitucional persigue como principal objetivo mejorar la eficacia del funcionamiento de la Unión, sin que eso vaya en detrimento de la representatividad otorgada a cada país en la toma de decisiones. Las novedades introducidas para lograr dichos objetivos son la reforma del sistema de votación del Consejo, la ampliación de las funciones del Parlamento Europeo, la reorganización de las instituciones y la simplificación del sistema legislativo. A continuación se pasa revista al contenido de los principales cambios institucionales introducidos, cuyo calendario de implantación se presenta en el gráfico 1.

EL CONSEJO

El Consejo está compuesto por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial. Es el responsable de adoptar los actos jurídicos de la Unión, en solitario o de forma compartida con el Parlamento Europeo, según los casos, normalmente a propuesta de la Comisión Europea. Para facilitar y agilizar la toma de decisiones del Consejo, la Constitución ha modificado el sistema de voto por país, reduciendo, además, las materias que requieren unanimidad para ser aprobadas y alterando el régimen de las presidencias.

El Tratado de Niza vigente¹ establece, como regla general, que el Consejo debe adoptar sus decisiones por unanimidad. Bajo estas premisas, siempre que las posiciones de los diferentes Estados miembros son diferentes, resulta difícil alcanzar un acuerdo, lo que complica y prolonga el proceso de toma de decisiones. Por otra parte, cuando el Tratado de Niza contempla que es suficiente una mayoría cualificada para llegar a un acuerdo, define esta de tal manera, que es posible que un número relativamente reducido de países bloquee la adopción de decisiones del Consejo².

¹. Se denomina Tratado de Niza al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea aprobado por el Consejo Europeo el 9 de diciembre de 2000. Entró en vigor el 1 de febrero de 2003, aunque los cambios que establece en el sistema de votación serán efectivos a partir del 1 de noviembre de 2004. ². En el Tratado de Niza se define la mayoría cualificada como la votación favorable de 258 votos sobre un total de 345 votos (un 75%, aproximadamente), si representa como mínimo el 62% de la población de toda la Unión, con un reparto de votos que se basa en el tamaño de los Estados miembros, aunque no es totalmente proporcional a su dimensión.

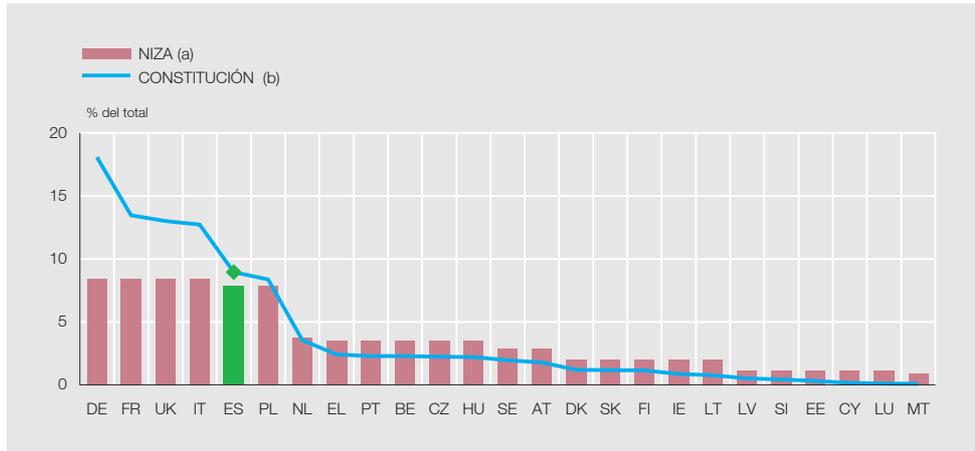


a. Siempre que sea ratificado por todos los Estados miembros, aunque, si al menos un 80% de los países lo hubiera ratificado, el Consejo Europeo podría examinar la cuestión.

Para afrontar estos problemas, el Tratado Constitucional incorpora como novedades la reducción del número de materias para las que es indispensable la unanimidad³ y la modificación del sistema de votación en el Consejo. La mayoría cualificada —que se convierte en el requisito general para la toma de decisiones— se establece sobre un doble cómputo: el número de Estados miembros —que, como mínimo, ha de ser un 55% de los miembros del Consejo⁴— y la cantidad de población representada —que debe ser, al menos, el 65% de la población total de la Unión⁵—. Adicionalmente, se estipula que una minoría de bloqueo debe sumar, por lo menos, cuatro miembros del Consejo. Este sistema reduce, por tanto, los umbrales necesarios para alcanzar una mayoría, por lo que puede facilitar y agilizar la toma de decisiones. Otra de las ventajas del sistema es su automatismo, puesto que puede aplicarse a medida que vaya ampliándose la Unión, sin necesidad de que el Consejo tenga que reabrir sus discusiones sobre el reparto de votos. En el gráfico 2 puede observarse el reparto de votos de los Estados miembros en relación con el total de la Unión Europea, de acuerdo con lo establecido en el Tratado de Niza y en la Constitución Europea.

En cuanto a las presidencias del Consejo, la Constitución modifica el sistema rotatorio actual y crea la figura de la presidencia compartida. De este modo, la presidencia del Consejo será desempeñada por un grupo de tres Estados miembros, por un período de dieciocho meses⁶. Se establecerá un programa de trabajo común y los ministros de cada uno de estos tres Estados miembros rotarán por las distintas formaciones del Consejo, de forma que cada país presida durante seis meses cada una de estas formaciones. Además, como medida para ampliar la transparencia del funcionamiento de la Unión Europea, se establece que el Consejo se reunirá en público cuando vaya a deliberar y votar sobre proyectos legislativos.

3. El requisito de la unanimidad se mantiene en temas relativos a impuestos, política social y política exterior y de seguridad común. En cualquier caso, para la adopción de decisiones sobre estos temas se ha creado la figura de la *cláusula paralela*, que otorga la posibilidad de que el Consejo adopte decisiones sobre esas materias por mayoría cualificada, siempre que ese propósito sí que se tome por unanimidad y lo consienta el Parlamento Europeo. 4. Además, está previsto que, cuando el número de Estados miembros sea superior a 27, la mayoría de los miembros del Consejo debe representar, como mínimo, a 15 Estados miembros. 5. No obstante, cuando el Consejo no actúe a propuesta de la Comisión o del Ministro de Asuntos Exteriores, la mayoría cualificada exige un mínimo del 72% de los miembros del Consejo, que represente a Estados miembros que reúnan al menos el 65% de la población de la Unión. El requisito más exigente de esta mayoría cualificada se debe al objetivo de impulsar el derecho de iniciativa de la Comisión en la propuesta de actos legislativos. 6. Esta regla no será de aplicación para el Consejo de Asuntos Exteriores, que será presidido siempre por el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, que será, además, uno de los vicepresidentes de la Comisión.



FUENTE: Comisión Europea.

- a. Reparto de votos de cada país en relación con el total.
- b. Participación de la población de cada país en la población total de la UE.

También se introducen algunos cambios en el ámbito del Consejo Europeo, que es el órgano formado por los jefes de Estado o de Gobierno, cuya principal función es otorgar impulso político a la Unión Europea. Con ellos se pretende lograr una mayor estabilidad, continuidad e independencia de esta institución. Así, el Consejo Europeo pasa a integrar el grupo de las instituciones de la Unión. Además, la práctica actual de presidencias rotatorias de los Estados miembros cada seis meses se reemplaza por un Presidente con un mandato por un período de dos años y medio, renovable una sola vez. El Presidente no tendrá capacidad de voto, ni representará a ningún Estado miembro, ni podrá desempeñar simultáneamente cargo nacional alguno. Entre las funciones del Presidente se encuentran el impulsar los trabajos del propio Consejo Europeo, facilitar su cohesión y consenso y asumir la representación exterior de la Unión.

LA COMISIÓN EUROPEA

La Constitución limita el número de comisarios, con el fin de aumentar la eficacia en su funcionamiento. A partir del año 2014, en vez de uno por país, como existe actualmente⁷, el número de comisarios será igual a dos tercios del número de Estados miembros, incluyendo al Presidente. Los miembros se elegirán mediante un sistema de rotación entre los Estados miembros, en condiciones de igualdad en cuanto al turno y al período de permanencia en el cargo. No obstante, para evitar que pueda congregarse una mayoría de comisarios procedentes de países con características o intereses muy similares, la nueva Constitución impone que la composición de la Comisión ha de reflejar la diversidad del conjunto de la Unión. Los miembros de la Comisión serán elegidos por el Presidente, a partir de una lista de personas competentes y comprometidas con la Unión Europea propuesta por los gobiernos de los Estados miembros. El Presidente de la Comisión es elegido por el Parlamento Europeo a propuesta del Consejo. Se establece que, en la elección del candidato, el Consejo deberá tener en cuenta los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo.

EL PARLAMENTO EUROPEO

La Constitución ha extendido las funciones legislativas, de decisión y de consulta del Parlamento Europeo. En el ámbito legislativo, ha aumentado el número de actos jurídicos sujetos

7. En realidad, todavía hay dos comisarios procedentes de los países más grandes, hasta que tome posesión la nueva Comisión el próximo 1 de noviembre del presente año.

al procedimiento legislativo, el actual procedimiento de codecisión, y que, en consecuencia, tendrán que ser aprobados por el Parlamento y por el Consejo. Además, el Parlamento pasa a ser responsable de la aprobación del presupuesto de la Unión. Desde la legislatura actual, que abarca el período 2004-2009, el número de parlamentarios se ha situado en 750, lo que supone 18 escaños más que en la versión anterior. Además, la Constitución ha ampliado la cooperación con los parlamentos nacionales de los Estados miembros y ha instaurado un procedimiento para la participación directa de los ciudadanos europeos en el proceso legislativo, ya que podrán proponer a la Comisión Europea aquellos proyectos legislativos que consideren oportunos.

**La política monetaria,
el Eurosistema y el Banco
Central Europeo**

La Constitución no introduce cambios relevantes en el ámbito monetario. Se mantienen las disposiciones del Tratado vigente respecto a todos los fundamentos y elementos de la Unión Económica y Monetaria, y del Eurosistema como responsable de la política monetaria única. Las modificaciones incorporadas en este terreno son de orden menor y, en general, van dirigidas a armonizar las cuestiones de índole monetaria con los cambios de carácter general.

Es importante reseñar que la Constitución Europea, dentro de la definición y los objetivos de la Unión, mantiene una referencia explícita a la estabilidad de los precios como una de las bases para sustentar el desarrollo del conjunto de la Unión Europea, al tiempo que confirma que ese debe ser el objetivo primordial del Eurosistema. Al hacer explícito que el marco de referencia para todas las políticas económicas es la consecución de un crecimiento no inflacionista, la tarea del Eurosistema puede verse facilitada.

Por otra parte, la Constitución coloca al Banco Central Europeo dentro del capítulo de «otras instituciones de la Unión». De esta forma, se reconoce que el Banco es una institución distinta de las tradicionales, estando sujeto a un estatus muy especial, puesto que goza de personalidad jurídica propia, con un capital suscrito por los bancos centrales de los países de la Unión Europea. Tampoco hay cambios en la configuración de los órganos rectores del Banco Central Europeo, que seguirán desempeñando sus funciones con total independencia legal, funcional y financiera del resto de las instituciones europeas. Otra cuestión relevante es la relativa a la elección de los miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo, que, cuando entre en vigor la Constitución, pasará a ser una de las cuestiones que requiere mayoría cualificada, en vez de la unanimidad exigida en la legislación actual.

En cuanto a las funciones de consulta, la Constitución mantiene que, en el procedimiento de revisión del Tratado, el Consejo Europeo debe pedir la opinión del Banco Central Europeo en todas las modificaciones institucionales de carácter monetario. En el ámbito jurídico se han incorporado dos elementos nuevos. En primer lugar, se prevé una ley europea para adoptar las medidas necesarias para el uso del euro, que dotará a la moneda europea de una base legal única y definitiva. En segundo lugar, se armoniza la clasificación de los actos jurídicos del Banco Central Europeo, pasando los actuales reglamentos y decisiones a ser reglamentos y decisiones europeos, en línea con la armonización de los actos jurídicos de la Unión. También es interesante reseñar que el sistema de votación del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo que se incorpora a la Constitución es el que adoptó el Consejo Europeo, en marzo de 2003, cuando activó la cláusula incluida en el Tratado de Niza que habilitaba para modificar dicho sistema de voto. De esta forma, los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, que figuran como un Protocolo del Tratado Constitucional, recogen el sistema previamente acordado sin ningún cambio. El propósito de aquella modificación, que supone que los gobernadores de los bancos centrales nacionales rotarán en el ejercicio del derecho al voto en el Consejo de Gobierno, era preservar la eficacia del

proceso de toma de decisiones en ese Consejo, aunque aumentara significativamente el número de gobernadores que participan en él.

Por último, se ha introducido el término *Eurosistema* para nombrar al conjunto formado por el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros incorporados a la Unión Monetaria. Con ello, se formaliza el término acuñado en la práctica para diferenciar entre el ente responsable de la política monetaria única (el Eurosistema) y el Sistema Europeo de Bancos Centrales, donde también están integrados los bancos centrales de los países de la Unión Europea que no han adoptado el euro.

**La consideración
de la zona del euro
y la coordinación de las
políticas económicas**

Junto a los cambios relacionados con la necesidad de garantizar la eficacia en la toma de decisiones en una Unión ampliada, la otra fuente de modificaciones en el Tratado Constitucional en el ámbito de las políticas económicas ha sido la evidencia de que el grupo de países que constituyen la zona del euro necesita unos mecanismos específicos para la gestión y coordinación de sus políticas económicas, que deben diseñarse y adoptarse solo por los países integrados en esa zona, y no por el conjunto de la Unión Europea. De este modo, la Constitución reconoce que el Consejo, únicamente con la participación de los Estados miembros cuya moneda es el euro, podrá adoptar decisiones para reforzar la coordinación y supervisión de las políticas presupuestarias en los países de la Unión Económica y Monetaria, y elaborar orientaciones de política económica y garantizar su vigilancia. A diferencia del Tratado actual, todas las recomendaciones relativas a los programas de estabilidad y a las advertencias que pueden realizarse a los países de la zona del euro, así como todas las medidas relativas al procedimiento de déficit excesivo de esos Estados, se decidirán exclusivamente por los miembros del Consejo que pertenecen a países de la Unión Económica y Monetaria. También los países de la zona del euro adquieren un mayor protagonismo a la hora de decidir si nuevos Estados se incorporan a la moneda única. Aunque se mantiene vigente que la decisión final debe ser adoptada por el Consejo formado por todos los Estados miembros, se establece que este, antes de pronunciarse, debe disponer de una recomendación favorable de los países de la zona del euro.

Otra de las modificaciones introducidas por la Constitución que pueden facilitar la integración de los países de la Unión Europea (en particular, en la zona del euro) es la figura de la *cooperación reforzada*, que introduce la posibilidad de que un grupo de Estados miembros tenga una cooperación más estrecha, siempre que no obstaculice o distorsione la competencia en el conjunto de la Unión. La cooperación reforzada tiene como objetivo impulsar la Unión y reforzar el proceso de integración cuando los objetivos comunitarios no puedan ser alcanzados dentro de un plazo razonable por todos los países participantes. Esta fórmula permite, por tanto, que los países participantes en la Unión Monetaria puedan avanzar más rápidamente en ese proceso⁸.

Por otra parte, el Tratado Constitucional formaliza, de algún modo, la existencia del Eurogrupo, que, desde la introducción del euro, reúne a los ministros de Economía y Finanzas de los países de la Unión Económica y Monetaria. En particular, se incluye un Protocolo sobre el Eurogrupo, donde se reconoce la necesidad de establecer disposiciones especia-

8. Formalmente, esta cooperación debe ser autorizada por el Consejo, a propuesta de la Comisión, tras presentar los Estados miembros que deseen participar en dichos proyectos la solicitud pertinente y previa aprobación del Parlamento Europeo. Se intentará fomentar la participación del mayor número posible de países en las cooperaciones reforzadas, pero, en cualquier caso, el número de participantes deberá ser, al menos, un tercio de los Estados miembros. Las decisiones adoptadas bajo el procedimiento de cooperación reforzada solo serán vinculantes para los Estados participantes.

les para mantener un diálogo reforzado entre los Estados miembros cuya moneda es el euro. En ese Protocolo, además, se crea la figura del Presidente del Eurogrupo, que representará a ese órgano por un período de dos años y medio, en vez de la rotación cada seis meses que existe en la actualidad. Esta figura es muy relevante para dar continuidad a los trabajos del grupo y, sobre todo, para que el resto del mundo perciba una representación externa de la zona del euro en materia económica más estable. En este sentido, el establecimiento de ese Presidente supondría una participación más continuada de la misma persona, por ejemplo, en las reuniones periódicas del G-7, a las que asiste actualmente el Presidente de turno del Eurogrupo. De la misma forma, la creación de esa figura facilitaría los contactos con las autoridades económicas de otros países y de organismos internacionales⁹.

Sin embargo, por lo que respecta a la representación externa de la zona del euro, y en particular ante instituciones financieras internacionales, la Constitución no realiza un avance sustancial, pues se limita a reconocer que el Consejo podrá adoptar las medidas adecuadas para contar con una representación única en esas instituciones. En ese caso, se establece también que el Consejo debe consultar previamente al Banco Central Europeo.

En las cuestiones generales relativas a la coordinación de las políticas económicas en la Unión Europea, el nuevo Tratado Constitucional no introduce cambios significativos. Debe mencionarse la posibilidad de que la Comisión Europea realice advertencias a los Estados miembros directamente, sin necesidad, como ocurre ahora, de que esas advertencias deban ser aprobadas por el Consejo. Ese instrumento podrá utilizarse cuando la Comisión considere que el curso de la política económica de un país no sigue las orientaciones recibidas o pone en peligro el funcionamiento adecuado de la Unión Económica y Monetaria. Por tanto, puede aplicarse también como mecanismo para señalar los riesgos de instrumentar una política presupuestaria poco disciplinada.

En el ámbito de la política presupuestaria, las novedades tampoco son relevantes. Pese al intenso debate sobre el marco de disciplina presupuestaria en la Unión Europea, el Tratado Constitucional mantiene prácticamente sin cambios el entramado legal vigente. Esto supone que los límites para considerar un déficit excesivo —que se establecieron en el 3% del PIB para el déficit y en el 60% del PIB para la deuda pública— seguirán siendo efectivos y que, por tanto, si se introducen cambios en el marco de disciplina, se hará en instrumentos legislativos de rango menor, como los reglamentos que componen el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Recientemente, la Comisión Europea ha expuesto sus ideas para mejorar ese Pacto, que, sin excluir algún cambio en el propio texto de los reglamentos pertinentes, contiene varias alternativas que no exigen modificaciones en los textos legales.

En el procedimiento de déficit excesivo, cuyas características generales se describen en el Tratado, se han incluido algunos cambios. En primer lugar, el país afectado por el procedimiento no podrá votar en ninguna de las fases, a diferencia de la situación actual, en que sí puede participar en la votación inicial donde se decide si se identifica una determinada situación presupuestaria como *déficit excesivo*. En segundo lugar, para adoptar la decisión que da comienzo al procedimiento, el Consejo deberá basarse en una *propuesta* de la Comisión, en

9. En la reunión del ECOFIN Informal de Scheveningen de los días 11 y 12 de septiembre de 2004, se decidió nombrar Presidente del Eurogrupo a Jean-Claude Juncker —Primer Ministro y Ministro de Finanzas de Luxemburgo—, a partir del 1 de enero de 2005 y por un periodo de dos años. Este nombramiento, de carácter informal, tiene como objetivo avanzar en la estabilidad y representatividad de la Unión Económica y Monetaria.

La simplificación introducida por la Constitución consiste en que las 36 posibilidades actuales de actos jurídicos quedan reducidas a seis: ley, ley marco, reglamento, decisión, recomendaciones y dictámenes.

La *ley* europea es de alcance general, obligatoria y directamente aplicable en los Estados miembros. La *ley marco* obliga a los Estados miembros a que tomen las medidas adecuadas para conseguir los resultados perseguidos por dicha ley. El *reglamento* puede ser, bien aplicable directamente en los Estados miembros, o bien obligar a las autoridades nacionales a tomar las medidas oportunas para la implantación de las disposiciones contempladas. La *decisión* es obligatoria en todos sus elementos. Las *recomendaciones* y los *dictámenes* no tendrán efecto vinculante.

Las *leyes* y las *leyes marco* serán adoptadas conjuntamente por el Consejo y por el Parlamento, a propuesta de la Comisión. Sin embargo, existe la posibilidad de que dichas leyes provengan de la iniciativa de otras partes o instituciones, entre las que se encuentran un grupo de Estados miembros, el Parlamento Europeo y el Banco Central Europeo.

Se crea la figura de los *reglamentos europeos delegados*, que son reglamentos que pueden ser adoptados por la Comisión, en vez de por el Consejo, como está establecido en la actualidad. La delegación tiene que estar contemplada en una *ley* o en una *ley marco*, en la que se establezcan los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación.

vez de en una *recomendación*, como hasta ahora, lo que significa que solo podrá modificar esa propuesta por unanimidad¹⁰.

Otras novedades de la Constitución

Aunque no están directamente relacionados con el funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria y con las políticas económicas, es interesante reseñar algunos cambios introducidos por la Constitución de contenido eminentemente jurídico, que pueden tener repercusiones importantes. En primer lugar, la Constitución Europea ha realizado una reforma de las disposiciones legales, siguiendo el encargo del Consejo Europeo a la *Convención para el futuro de Europa*. Frente a la complejidad del sistema vigente, la Constitución establece una simplificación sustancial de los actos jurídicos de la Unión, consistente en reducir a seis el número de instrumentos jurídicos, en vez de las 36 posibilidades existentes actualmente (véase cuadro 2). En segundo lugar, la Constitución regula la posibilidad de que un país decida retirarse voluntariamente de la Unión Europea, cuestión que es la primera vez que se recoge explícitamente en los tratados europeos. En concreto, se determina que el Estado miembro que haya tomado esa decisión, de acuerdo con sus normas constitucionales, deberá comunicarlo al Consejo Europeo. El país en cuestión y la Unión negociarán un acuerdo con las cláusulas de retirada, que deberá ser aprobado por el Consejo, previa aprobación del Parlamento Europeo. De esta manera, se deja libertad a los ciudadanos europeos para cambiar su decisión respecto a la participación de su país en la Unión. El país saliente y la Unión Europea han de negociar los términos de la salida y el marco de sus relaciones futuras.

Finalmente, la Constitución recoge dos procedimientos distintos para modificar su propio texto: el ordinario y el simplificado. El primero se pondrá en marcha para reformar las partes dedicadas a los objetivos, los derechos fundamentales, las instituciones y las competencias de la Unión. El segundo se utilizará para reformar cuestiones referentes a las políticas y al

10. A este respecto, debe señalarse que las sugerencias de la *Convención para el futuro de Europa* en este ámbito eran más ambiciosas, pues suponían extender la capacidad de la Comisión de emitir *propuestas* a otras fases más avanzadas del procedimiento de déficit excesivo. Sin embargo, tras la discusión de esas sugerencias en la Conferencia Intergubernamental, esa posibilidad se restringió exclusivamente a la decisión que da comienzo al procedimiento, manteniéndose la *recomendación* para fases posteriores.

funcionamiento de la Unión. En ambos casos es imprescindible la ratificación posterior de estas reformas por parte de cada Estado miembro. En el procedimiento ordinario, la iniciativa ha de provenir de cualquier Estado miembro, del Parlamento Europeo o de la Comisión. El Consejo Europeo ha de aprobar el nuevo texto por mayoría simple, a partir de la propuesta efectuada por una Conferencia Intergubernamental creada al efecto. En el procedimiento simplificado, en cambio, no es necesario celebrar una Conferencia Intergubernamental. En este caso, la iniciativa debe provenir del Consejo Europeo, que lo transmitirá a los parlamentos nacionales. Si estos no se mostraran contrarios, el Consejo Europeo podría reformar el Tratado por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo. Este procedimiento introduce, por tanto, mayor flexibilidad y capacidad de reacción ante la realidad europea, al aligerar el procedimiento formal necesario para modificar cuestiones de funcionamiento comunitario que no atañen a los principios y objetivos básicos de la Unión.

Conclusiones

El *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* establece un marco para que las instituciones de la Unión Europea puedan funcionar de forma ágil, eficaz y transparente. Se introduce una serie de elementos para favorecer la toma de decisiones del Consejo, así como para reforzar la eficacia de la Comisión y la transparencia de la Unión. Asimismo, se establece un reparto claro de las competencias entre la Unión y los Estados miembros, y se otorga un mayor protagonismo al Parlamento Europeo y a los parlamentos nacionales. La redacción del texto constitucional ha sido una tarea difícil, que ha requerido un largo período de gestación, pero que era ineludible abordar para hacer frente a la realidad política y económica de la Unión Europea tras la introducción del euro, la integración creciente de los países participantes y la reciente incorporación de diez nuevos socios.

Entre las modificaciones de corte institucional más importantes se encuentran el nuevo sistema de votación del Consejo, la reducción del número de materias que requieren unanimidad para su aprobación y la limitación de las posibilidades de bloqueo por parte de una minoría de países. Para el cómputo de las mayorías se ha combinado el interés de las autoridades nacionales de mantener su poder de voto con el cálculo objetivo del peso relativo de la población de cada Estado miembro dentro del total de la Unión. La Constitución también otorga mayor protagonismo decisorio al Parlamento Europeo y reestructura la composición de la Comisión para agilizar su funcionamiento.

Por el contrario, el contexto institucional en el que se desenvuelve la política monetaria y el resto de las políticas económicas no se ha alterado significativamente. Entre las novedades, cabe destacar el mantenimiento de la estabilidad de precios como uno de los objetivos del conjunto de la Unión, el reconocimiento del Eurogrupo como un órgano para reforzar la cooperación entre los países de la zona del euro y la concesión de una mayor autonomía a los Estados integrados en esa zona para adoptar sus propias decisiones. Las funciones del Euro-sistema y del Banco Central Europeo permanecen sin cambios.

La Constitución Europea representa un avance importante para seguir el proceso de integración y cooperación europea, y afrontar las consecuencias de la sustancial ampliación de la Unión. No obstante, hay que mencionar que durante los próximos cinco años el Consejo seguirá tomando decisiones con el actual sistema de votación, pues el nuevo no entrará en vigor hasta noviembre del año 2009. En cualquier caso, cabe prever que en el proceso de toma de decisiones por parte de las instituciones comunitarias y de los Estados miembros vayan observándose mayores dosis de agilidad, efectividad y cooperación en los próximos años.

20.9.2004.